

UMA
GESTÃO
MAIS
AUTÔNOMA
DAS ESCOLAS

Ibtisam Abu-Duhou

Título original: Une gestion plus autonome des écoles

Publicado originalmente pelo International Institute for Educational Planning (IIEP).

©UNESCO/IIEP 1999 Edição francesa

©UNESCO 2002 Edição brasileira

A edição brasileira foi publicada pelo Escritório da UNESCO no Brasil

O autor é responsável pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

UMA GESTÃO MAIS AUTÔNOMA DAS ESCOLAS

Ibtisam Abu-Duhou



Edições UNESCO **BRASIL**

Conselho Editorial da UNESCO no Brasil

Jorge Werthein
Cecilia Braslavsky
Juan Carlos Tedesco
Adama Ouane
Célio da Cunha

Comitê para a Área de Educação

Angela Rabelo Barreto
Candido Gomes
Célio da Cunha
Lúcia Maria Resende
Marilza Machado Regattieri

Tradução: Jamil Cury

Revisão: Mirna Saad

Assistente Editorial: Larissa Vieira Leite

Projeto Gráfico: Edson Fogaça

Diagramação: Paulo Selveira

©UNESCO, 2002

Abu-Duhou, Ibtisam

Uma gestão mais autônoma das escolas / Ibtisam Abu-Duhou.

– Brasília : UNESCO, IIEP, 2002.

172p.

Título original: Une gestion plus autonome des écoles

ISBN: 85-87853-65-1

1. Administração Educacional I. UNESCO III. Título

CDD 370



Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil

SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6, Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.

70070-914 - Brasília - DF - Brasil

Tel.: (55 61) 321-3525

Fax: (55 61) 322-4261

E-mail: UHBRZ@unesco.org.br

SUMÁRIO

Lista de Abreviações	07
Abstract	09
Apresentação	11
<i>Jorge Werthein</i>	
Prefácio	15
<i>Kenneth N. Ross</i>	
Introdução.....	19
1. A Reforma	27
2. Entendendo a GAE: estudo de casos	45
3. As escolas do futuro no estado australiano de Victoria	79
4. Delegação financeira e liderança	119
5. A opção GAE	145
Referências Bibliográficas.....	157

LISTA DE ABREVIACÕES

CASES – *Computerized Administrative Systems Environment for Schools* (Sistemas Administrativos Informatizados para as Escolas)

CATs – *Common Assessment Tasks* (Trabalhos Comuns de Avaliação - Victoria, Austrália)

CCN – *Cadre de programmes scolaires et des normes* (Conjunto de Programas e Normas)

CIS – *Corporate Information System* (Sistema de Informação Empresarial)

CLD – *Chef de liaison de district* (Chefe de ligação de distrito)

CLE – *Conseil local de l'école* (Conselho Local da Escola – Espanha)

CMIS – *CASES Management Information System* (Sistema de Informação Gerencial do CASES)

DE – *Department of Education* (Departamento da Educação – Victoria, Austrália)

DSE – *Directorate of School Education* (Diretoria de Ensino Escolar – Victoria, Austrália)

DSS – *Decision Support System* (Dispositivo de Auxílio às decisões – Victoria, Austrália)

EBG – *Enveloppe budgétaire globale* (Orçamento global de verbas)

EMIS – *Education Management Information System* (Sistema de Informação Gerencial da Educação)

FAS – *Funding Agency for Schools* (Agência de Financiamento das Escolas – Reino Unido)

GAE – Gestão autônoma das escolas

GAT – *General Achievement Test* (Teste de Aquisição Geral – Victoria, Austrália)

LEA – *Local Education Authority* (Autoridade Escolar Local – Reino Unido)

LSC – *Local School Council* (Conselho Escolar Local – Estados Unidos da América)

LSIC – *Local School Improvement Council* (Conselho Local para o Desenvolvimento das Escolas – Estados Unidos da América)

PAS – *Plan d'amélioration scolaire* (Plano de Desenvolvimento Escolar)

PEA – *Projet d'évaluation des apprentissages* (Projeto de avaliação das aprendizagens)

PPAC – *Professional Persons Advisory Committee* (Comitê de Consultoria para Profissionais – Estados Unidos da América)

SIP – *School Improvement Plan* (Plano de Desenvolvimento Escolar – Estados Unidos da América)

SMI – *School Management Initiative* (Iniciativa de Gestão Escolar – Hong Kong)

SMC – *School Management Committee* (Comitê de Gestão Escolar – Hong Kong)

VCE – *Victorian Certificate of Education* (Certificado de Estudos do Segundo Grau)

ABSTRACT

The analysis and debate on the advantages and inconveniences of decentralization and its application modules in education management are widely recognized. This work focuses on changes in educational policies, measuring the effects of these policies and spreading the word on planning methods. The author analyzes the origins and the larger frameworks of the decentralization concept and its application in Autonomous School Management. The author describes the way this method has been adopted in different countries and explores the theme of leadership, a theme that is of capital importance for the implementation of reform and for the transferring of decision making capabilities and responsibilities in the educational sphere.

The panorama of the case studies that were performed in English speaking countries includes answers and testimonies about the evolution of this trend in Australia, Canada, Hong Kong, New Zealand, the United Kingdom and the United States. There are also examples from other countries. All of the studies emphasize the main protagonists and the energy that stimulates reform. This is presented as much in respect to characteristics as in respect to results.

This broad range allows for verification that the most radical application of the Autonomous School Management model occurred in the State of Victoria in Australia. This took place as part of the "Schools of the Future" project. The field of political and pedagogical reform in Australia allows for an understanding of the role that the different participants and organizations play in this process, demonstrating relevant questions about educational administration, teaching methods, teaching staff management and financial control. This is approached both in terms of planning and educational development. The author concludes the study with a summary of lessons to be used in the introduction of Autonomous School Management, accompanied by an analysis of the main questions to be considered for the successful application of this type of reform.

APRESENTAÇÃO

Viabilizando sua política editorial de oferecer, em língua portuguesa, textos que possam contribuir para o desenvolvimento da educação, a UNESCO Brasil vem editando, no País, obras da Coleção "Princípios do Planejamento da Educação", originalmente publicados pelo Institut International de Planification de l'Education, situado em Paris, França. O conjunto de livros que compõe tal coleção tem como objetivo refletir sobre as mudanças que vêm ocorrendo a partir da adoção de políticas educacionais distintas, medindo os efeitos dessas transformações sobre o planejamento educativo. Procura, ainda, evidenciar questões atuais, analisando-as em seus contextos históricos e sociais, bem como difundindo métodos de planejamento aplicáveis, tanto em países em vias de desenvolvimento quanto em países industrializados.

O estudo de Ibtisam Abu-Duhou, professor da Universidade de Melbourne, na Austrália, inaugura a série consagrada ao exame sobre as vantagens e desvantagens de uma grande tendência que se traduz no processo de descentralização da gestão da educação, no qual a introdução de redes autônomas de organização das escolas vem assumindo formas as mais diferenciadas e, por vezes, polêmicas.

O Brasil é um dos países da América Latina que vem seguindo este grande movimento, o qual se estende, também, a outras regiões do mundo. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, promulgada em 1996, consagrou a gestão autônoma das escolas como um dos princípios mais relevantes de reestruturação do ensino público. A importância atribuída, na legislação, à autonomia de gestão administrativa, financeira e pedagógica, não somente dos sistemas como também dos estabelecimentos de ensino, foi promovida graças às discussões que vinham sendo empreendidas, desde o processo de

redemocratização, instaurado em 1985, no sentido da definição de regras claras nas relações entre as instâncias de poder de um país federativo como o Brasil. Com isso, o planejamento público foi adquirindo perspectivas de continuidade tanto na ação administrativa quanto na profissionalização da gestão. Um novo padrão de relacionamento entre a sociedade civil, as organizações não-governamentais, os municípios, os estados e o governo central foi-se definindo. A redistribuição de recursos entre os entes federativos, de acordo com o número de matrículas, implantada pelo FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) é um exemplo de transferência de competências requerida pela descentralização desencadeada no País.

O livro *Uma Gestão Mais Autônoma das Escolas*, que ora tenho a satisfação de apresentar a todos os envolvidos na formulação e execução das políticas educacionais brasileiras, vai, portanto, ao encontro do quadro de alterações pelo qual, nos últimos anos, vem passando a educação.

O autor faz um exame profundo do conceito de descentralização, entendida como ferramenta da gestão, permitindo a delegação de autoridade e poder de decisão do governo central aos espaços onde se dá a educação. Define a Gestão Autônoma das Escolas – GAE, em sua complexidade, descrevendo a responsabilidade das unidades escolares pela destinação de seus recursos focalizados em sentido amplo, tais como, o saber, a tecnologia, o poder, o material escolar, o corpo docente, o tempo e as finanças. Além de elencar diversas opiniões que apontam a eficácia e o desempenho das escolas como fatores para a adoção da GAE, as questões de justiça social, equidade e igualdade de oportunidades são discutidas face à possibilidade de estarem ameaçadas por ênfases em prioridades financeiras.

Os múltiplos aspectos da descentralização e os motivos ocultos da gestão autônoma das escolas são apresentados por meio de um interessante painel de estudo de casos, dentre eles

os dos Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Hong Kong, bem como de outros países. O Capítulo III, Escolas do Futuro no Estado Australiano de Victoria, descreve e explica a evolução, os conceitos principais, o âmbito de aplicabilidade, o processo de avaliação e efetivação de tomadas de decisão, no que se refere à gestão de recursos do orçamento local e à participação comunitária, aliados à responsabilidade do poder central na definição de objetivos e de controle das vantagens sociais

As considerações voltadas à delegação financeira, à liderança dos agentes, ao impacto sobre a equidade, enfim, a todos os imperativos e técnicas da aplicação da GAE são analisadas para conhecer melhor os efeitos da transição de uma estrutura centralizada para a autonomia em uma estrutura descentralizada. Para tanto, mudanças de cultura, no nível dos sistemas e das escolas, são exigidas. Assim, propõe-se a conveniência de uma "cultura de serviço" para a administração central e uma "cultura de independência e iniciativa" para os dirigentes e professores dos estabelecimentos de ensino.

Por último, o autor resume todos os aspectos abordados ao longo do livro, enumerando as diversas e muitas tendências que vêm moldando a sociedade contemporânea, bem como extrai ensinamentos e lições das experiências relatadas, sugerindo medidas que os ministérios de educação deveriam tomar para incentivar a aplicação da gestão autônoma das escolas.

Afirmando que a transferência de poder e a descentralização exigem controles e ajustes permanentes para garantir a qualidade destas medidas, o autor ressalta a criação de novos papéis tanto no nível das administrações centrais quanto no nível das escolas. Assim, os ministérios, os dirigentes escolares, os professores e, ainda, os alunos devem "estar compromissados por uma boa estruturação do segmento de responsabilidades", evoluindo para uma reforma de funções e de papéis conferidos, desde sua aplicação até o apoio, em

etapas sucessivas, visando à expansão para o resto do sistema.

O movimento de descentralização da gestão escolar – ou gestão autônoma das escolas, suas origens e características – não ficou imune a críticas, notadamente nos círculos de pesquisadores, os quais destacam a importância da participação coletiva e dos pais de alunos, dentre outros fatores de eficiência, para a melhoria do desempenho do sistema educacional.

É, assim, com muito orgulho que introduzo o pensamento de Ibtisam Abu-Duhou à comunidade educacional brasileira. Tenho certeza de que irá auxiliar os planejadores a tomarem consciência dos mecanismos subjacentes à implementação de programas de transferência de atribuições e decisões – cuja forma mais elaborada é a descentralização –, bem como contribuir tanto para a elaboração de políticas educacionais de longo alcance, planejadas e estratégicas, quanto para o desenho dos objetivos mais amplos de redução das desigualdades sociais.

Jorge Werthein

Diretor da UNESCO no Brasil

PREFÁCIO

Kenneth N. Ross *

Neste fim de século, os planejadores e administradores da educação, cada vez mais, estão sendo solicitados no sentido de analisarem os múltiplos fatores que forjam a sociedade como um todo. Na maior parte dos países do mundo, um dentre estes principais fatores é o repasse de um certo número de poderes e de responsabilidades do governo central para as coletividades locais. Esta transformação é movida por numerosas e diferentes forças: políticas ("a tomada de decisões democráticas requer a participação das coletividades locais que são as protagonistas desta tomada"), sociais ("as decisões locais são mais sensíveis às necessidades comunitárias") e econômicas ("a utilização mais eficaz e mais rendosa dos recursos exige um controle local das decisões relativas as suas aplicações).

Em alguns ministérios de educação, esta tendência tem comumente tomado a forma de um processo de descentralização. Tal processo permite às escolas controlarem de modo mais estreito as tomadas de decisão relativas aos aspectos dos programas escolares, relativas à divisão e utilização dos meios e, em alguns casos, aos processos de avaliação dos alunos e às escolhas sobre a estrutura do pessoal da escola. As formas mais extremas deste realinhamento de poderes e de responsabilidades acompanharam a reestruturação do ensino público, formando redes autônomas cuja organização se faz de acordo com diretrizes centralizadas, dando a cada estabelecimento uma autonomia de gestão no plano do "ambiente escolar" e dos meios de aplicação. Esta reforma administrativa da educação se

* Redator-assistente

apresenta sob os mais variados aspectos. Mas ela é comumente qualificada como "gestão autônoma das escolas".

Esta obra começa por analisar as origens e as grandes linhas do conceito de descentralização e sua aplicação na gestão autônoma das escolas. A análise faz ressurgir o problema decorrente: saber como desenvolver a autonomia dos estabelecimentos escolares, garantindo um ensino bem estruturado e de alta qualidade para um país inteiro, que seja eqüitativo, a despeito das clivagens geográficas, sócio-econômicas e culturais da sociedade.

O estudo apresenta, em seguida, a aplicação de modelos de gestão autônoma realizados em seis países e descreve também os movimentos de descentralização que surgiram em diversos países europeus. Um panorama desses estudos de caso permite constatar que a aplicação mais radical do modelo de gestão autônoma de escolas a todo sistema escolar foi levada adiante no Estado de Victoria, na Austrália, onde aproximadamente 90% da verba global de funcionamento do ministério é destinada ao controle da gestão autônoma das escolas. O estudo do caso australiano traz um olhar sobre o quadro político e pedagógico da reforma e dá uma excelente idéia do papel dos diversos atores e organismos que estão aí implicados.

O tema seguinte é aquele da liderança, cuja importância é capital para a implementação de uma reforma de gestão autônoma das escolas – em particular o papel dos que devem decidir diante do crescimento dos recursos financeiros que lhes são repassados. Os testemunhos contidos nesta obra mostram que a descentralização traz como benefício a tomada de consciência, por parte das escolas, da necessidade de uma gestão eficaz e bem pensada e as incita, ao mesmo tempo, a mostrar jogo de cintura para administrar (e re-administrar) os recursos a fim de responder às necessidades constatadas. A discussão em torno destas questões mostra que ainda não se

provou, claramente, até agora, que a gestão autônoma das escolas tem um efeito positivo e mensurável no desempenho dos alunos. O autor conclui, num resumo muito útil, que há lições a serem guardadas quando da introdução da gestão autônoma nas escolas. Este resumo se faz acompanhar de uma análise das principais questões a serem consideradas a fim de se conseguir uma bem sucedida aplicação deste tipo de reforma.

Este tema tratado na coleção dos "Princípios do Planejamento da Educação" chega no momento oportuno, onde vários ministérios da educação estudam (ou estão quase adotando) modelos administrativos mais descentralizados. O interesse primordial desta obra, tendo em vista o seu contexto, é de esclarecer as noções e a terminologia, e de mostrar, de maneira bastante instrutiva, as experiências e os ensinamentos recolhidos sobre este assunto em vários sistemas escolares.

Os membros do Comitê de redação da série "Princípios do Planejamento da educação" vêem, na presente obra, uma contribuição maior para um novo debate sobre a gestão descentralizada, que não deixará de se enriquecer e se desenvolver no momento em que entramos no terceiro milênio. Neste sentido, trata-se de um excelente ponto de partida para analisar, comparar e avaliar o processo de gestão autônoma das escolas e não um ponto final de uma reforma em rápida mutação.

INTRODUÇÃO

No alvorecer do século XXI, as autoridades políticas, em geral, e os planejadores e administradores educacionais, em particular, estão sendo solicitados a analisar os múltiplos fatores que forjam a sociedade como um todo e que, a longo prazo, possuem um impacto significativo. Estes fatores foram classificados como "megatendências" (Naisbitt, 1982; Naisbitt e Aburdene, 1990)¹. Em matéria de educação, Caldwell e Spinks (1992) distinguem dez "megatendências" onde uma seria orientada diretamente para a descentralização ou gestão autônoma. "Nas estruturas estabelecidas no nível central, – eles afirmam, – as escolas públicas se tornaram amplamente autônomas e as distinções entre o ensino público e o particular serão bem mais tênues." (p. 7). Sobre isso, em diversos países através do mundo, solicita-se às suas escolas que elas sejam capazes de se autogerir. Esta evolução da política e da administração da educação acarreta uma nova transferência de poder das autoridades superiores (o centro) para as autoridades subalternas (a escola), em tudo o que concerne aos programas escolares, ao orçamento, à destinação de crédito aos docentes, aos alunos e, em alguns casos, à avaliação.

¹ Dentre estes fatores figuram as transições (a) da sociedade industrial à sociedade da informação; (b) da tecnologia forçada à utilização da alta tecnologia posta a serviço do público; (c) dos limites da economia nacional à participação na economia mundial; (d) da preocupação do curto prazo à visão de longo prazo; (e) da democracia representativa à democracia participativa; (f) da comunicação e do controle da hierarquia ao trabalho em rede; (g) da concentração dos interesses e esforços no "Norte" - países desenvolvidos – à atenção dada ao "Sul" – países menos desenvolvidos; (h) da ajuda institucional à iniciativa pessoal; (i) da consideração "ou isso ou aquilo" à possibilidade de múltiplas escolhas e (j) da centralização à descentralização).

Nos anos 80, a noção da participação coletiva na gestão escolar tornou-se um dos grandes temas da reforma de diversos sistemas. Os responsáveis pela educação começaram a acreditar que "para melhorar a qualidade da educação, era necessário saltar do *nível de ensino da sala de aula para o nível da organização da escola* e reformar o sistema estrutural e o estilo da gestão das escolas" (Cheng, 1996, p. 43 em itálico no texto original). Daí se sucederam diversos movimentos de reforma. Diferentes tipos de projetos foram lançados, em particular os destinados à melhoria do funcionamento interno, por exemplo, no patamar das relações entre o corpo docente e os responsáveis pedagógicos. Ao mesmo tempo, as características das "escolas de alto desempenho" foram estimuladas pelo movimento de reforma da "escola eficaz"². A importância atribuída à autonomia de um estabelecimento em relação à utilização dos seus recursos foi promovida graças à reforma da autonomia econômica. O desenvolvimento de programas escolares, do pessoal docente, do conselho escolar e de outras formas de práticas escolares descentralizadas, efetuadas pela própria escola, foi instaurado pela vontade daqueles que desejavam a descentralização do poder dos serviços centrais da educação.

Entretanto, alguns educadores defendem que "a descentralização do poder em favor das escolas não garantiu um bom uso deste poder e, assim sendo, não é uma garantia de melhoria na qualidade da educação. É por isso que tanto os responsáveis pela escola como os beneficiários dos serviços educativos devem repartir o poder de decisão no âmbito da escola." (Cheng, 1996, p. 43). Essa divisão do poder mostrou-se, ao final dos anos 80, como uma reestruturação objetivando uma mais ampla divisão do poder de decisões referentes à

² N. do T.: As escolas de alto desempenho são aquelas cujos resultados, em geral expressos em porcentagens, são altos desempenhos em função dos objetivos e metas avaliados em face de programas específicos das políticas educacionais.

gestão escolar. Os governos, das mais variadas tendências possíveis, decidiram tomar as rédeas do movimento visando oferecer às escolas um maior poder de decisão nos domínios políticos e em diretrizes nacionais (Hill et al., 1990, p. 1). No início dos anos 90, a gestão autônoma das escolas (GAE) se tornou o cerne da reestruturação do ensino público em diversos países (Caldwell e Spinks, 1988, 1992,; David, 1989; Dimmock, 1993 (a e b); Townsend, 1997; O'Donoghue e Dimmock, 1998).

Um bom número de países anglófonos instituiu a GAE em suas estruturas administrativas. Alguns deles implementaram reformas consideráveis que acarretaram um movimento decisivo em direção à redivisão de poderes. Diversos termos foram empregados para qualificar esta reforma. Assim, na Inglaterra e no País de Gales, fala-se em "Gestão Local de Escolas" e em "Escolas Subvencionadas" que se incluem na conjuntura da legislação de 1988 e 1993 sobre a reforma do sistema educativo britânico. Já na Austrália, particularmente no Estado de Victoria, (denominado como Victoria no resto desse estudo), o projeto se intitula "Escolas do Futuro" ou ainda, na Austrália Ocidental, como sendo "As melhores Escolas". Nestes casos, a ênfase está no financiamento das escolas e na divisão de seus meios, como ocorre em Edmonton, no Canadá, onde a fórmula antiga de "Controle das Verbas no âmbito da Escola" foi substituída por "Tomada de decisões no âmbito da escola". Na Nova Zelândia, são chamadas de "Escolas do Amanhã" e, em algumas partes dos Estados Unidos da América, são chamadas de *Charter Schools*³ e apresentam uma recapitulação completa da descentralização em onze países.

³ N. do T.: Trata-se de um estabelecimento ao qual se atribui o direito de estruturar seus programas de estudos e de expedir os certificados, apoiando-se em uma ata oficial (carta) aprovada por um ato legislativo ou por um ato normativo); outras regiões falam de "Gestão sobre a Colocação Escolar", "Administração Escolar Autônoma", "Descentralização administrativa" ou simplesmente em "Iniciativa de Gestão Escolar" (SMI). Bullock e Thomas (1997, capítulo 5).

Além dos supracitados, estão também na lista: Alemanha, Chile, China, Uganda, Polônia, Rússia e Zimbábue. Fiske (1996) analisa o processo político de descentralização escolar em dez países, particularmente na América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Venezuela), mas também na Índia, Nova Zelândia e na Espanha.

O interesse que essa reforma suscita se estende progressivamente a outras regiões do mundo como em alguns países da Europa Ocidental (Bélgica e Holanda, como mostraram Hill et al., 1990), a maior parte dos países da OCDE e da Europa do Leste (cf. Bolam e van Wieringen, 1993), Israel e outros países em desenvolvimento. (cf. Gamge, 1996). No Leste Europeu, por exemplo, a descentralização de programas e serviços governamentais é considerada como um meio de reduzir a carga de trabalho e o congestionamento das vias administrativas e de comunicação, bem como um meio de desenvolvimento da capacidade de reação do governo às demandas da população e de aumentar a quantidade e a qualidade dos serviços propostos, (exemplo: Hungria e Polônia). Igualmente em Israel, a GAE foi concebida para tratar de problemas de igualdade, segundo um modelo de financiamento focalizado. É conveniente admitir que a aplicação mais radical da GAE ao sistema escolar como um todo parece ter sido testada em Victoria (cf. Odden e Busch, 1998; Townsend, 1997; Caldwell, 1998 (a, b) e outros).

A proposta desta obra é estudar a origem e os princípios da base do conceito de descentralização da gestão escolar ou GAE, na medida em que este movimento ganhou uma amplitude nos anos 90. Sua aplicação é preconizada por numerosas instâncias governamentais e não-governamentais, que solicitam um maior controle das escolas em vista do crescimento da eficácia e da eficiência do sistema educativo. O tema se torna muito controverso, notadamente entre os pesquisadores que estudam a eficiência e o desenvolvimento da

educação. Tais pesquisadores destacaram a importância de haver uma forte liderança no âmbito da escola bem como de uma participação comunitária e familiar no desenvolvimento do rendimento escolar. Esta obra apresenta um balanço detalhado dos pontos de vista de diversas tendências sobre a reforma com uma avaliação de suas prioridades no domínio da educação.

Constata-se, através deste estudo que, para um número razoável de ministérios da educação, o principal problema ligado ao desenvolvimento da GAE é o de encontrar um equilíbrio entre a diversidade, flexibilidade e controle local acumulados e suas responsabilidades para se organizarem de forma que: (a) o ensino seja corretamente dado através de todo o país e (b) a qualidade deste ensino seja relativamente igual (eqüitativa), não importando as possíveis barreiras geográficas, sócio-econômicas e étnicas da sociedade. Colocada de outra forma, a questão fundamental para um grande número de ministérios é saber como garantir resultados de nível bom e igual sem, contudo, ter de exercer um controle fortemente centralizado. Esta obra propõe uma aproximação sistemática e de orientações sobre a forma com que os altos funcionários podem abordar estas questões.

Além da importância do financiamento, o estilo da liderança representa um outro aspecto da GAE que vai determinar a eficácia e que terá uma influência na equidade. O centralismo e a hierarquia burocrática, ancorados nas tradições, oferecem um contraste brutal com a teoria moderna da autoridade e do serviço descentralizados, que obrigam a adoção de um novo estado de espírito. Uma excepcional liderança do centro decisório será necessária para convencer os dirigentes de estabelecimento e o seu corpo administrativo a aceitar conselhos, apoios, cooperação e financiamento adequado no lugar de uma autoridade fantoche e de meios reduzidos. Se a destinação dos recursos no âmbito da GAE garante a equidade

do sistema, a liderança no âmbito do centro decisório e da escola é um fato essencial para o sucesso da descentralização. Conseqüentemente, a posição adotada neste estudo é que lá onde o movimento de centralização-descentralização da gestão está sendo adotado (como no caso da Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido e no Canadá – em Edmonton), a liderança que se encontra no topo da hierarquia é *convocada* a transformar a cultura do sistema. Dito de outra forma, parece que o papel da liderança do diretor da escola seria uma condição indispensável para o sucesso da gestão autônoma.

Além disso, o verdadeiro impacto das medidas de descentralização da administração da educação, por meio da GAE, em um grande número de países desenvolvidos e em desenvolvimento ainda não é conclusivo (Brown, 1990; Murphy, 1997; Odden e Busch, 1998). Como indica um relatório do Banco Mundial, os fatores que tornam esta política tão atrativa são geralmente análogos àqueles que a tornam dificilmente aplicável. Assim, ao passo que alguns países legislam para conferir às escolas e às coletividades locais responsabilidades, outros legislam para melhor centralizar os controles de diversos aspectos da gestão da educação, tais como normas e acesso aos programas de estudo. Neste sentido, a gestão da educação engloba todas as medidas de caráter administrativo, financeiro e organizacional que entram em vigor devido à adoção de uma legislação na escala parlamentar ou local. Trata-se de saber quem é o responsável em face de cada um dos elementos do sistema e quais são as modalidades de controle. É objeto deste estudo a organização hierárquica do poder de decisão para saber quem estabelece os objetivos e as metas, quem é responsável pelos recursos e quem se responsabiliza pela produção e distribuição de serviços. A gestão de educação é mais que uma simples eficiência administrativa, pois nela está contido também o exercício do poder e do desenvolvimento das estruturas localizadas abaixo,

através e além dos mecanismos parlamentares. A gestão da educação testa as regras de engajamento entre os grupos de interesse, definindo as hierarquias e as regras de procedimento. No fundo, ela cria um novo sistema organizacional.

O movimento de descentralização iniciou-se em certos países no âmbito local (como no Leste Europeu e em parte nos Estados Unidos), mas, ao mesmo tempo, quase em todos esses lugares, a "transferência de atribuições" não veio nem pelos docentes e nem pelos educadores. A descentralização do controle da gestão das escolas e dos sistemas educativos foi imposta, de fora para dentro, por dirigentes políticos que procuravam melhorar a produtividade e o crescimento econômico do setor da educação. Os fatores econômicos determinaram a natureza do processo de reestruturação, já que os governantes nacionais estabeleceram uma ligação entre o desenvolvimento da sua economia e o grau de instrução da população ativa.

Dado que o lucro econômico é medido em termos de produtividade agregada, a reestruturação das escolas visava otimizar o "rendimento" refletido nos bons resultados dos alunos nos testes nacionais normalizados, de acordo com os diversos níveis de estudo. O crescimento potencial da produtividade nacional aparece como sendo diretamente ligado a uma melhora geral nos resultados de tais testes. Beare (1991) sugere que o calendário das reformas deveria ser estabelecido por dirigentes políticos, pois existe uma desconfiança profunda em relação aos educadores tomarem tais decisões. Em conseqüência, dirigentes políticos, desejosos de aplicar o imperativo econômico, usurparam as elaborações políticas educacionais. E como o mesmo Beare observa, já que o lucro econômico é orientado a partir da produtividade e do modo de gestão das empresas públicas e privadas, então o mundo dos negócios tem a tendência de impor à educação os "tipos de estruturas que deixam as empresas do setor privado provarem o

seu dinamismo e de sobreviver nas condições pós-industriais" (p. 23).

Conseqüentemente, a eficácia do desempenho e a responsabilidade são temas muito recorrentes. É um novo modelo administrativo, calcado sobre aquele das firmas privadas, está em via de modular o processo de gestão escolar. A divisão dos meios, particularmente, tornou-se dependente da capacidade da escola de atrair alunos. Ou seja, a demanda do mercado obriga o ensino público a se aproximar do ensino privado. É bem provável que a descentralização e a GAE desenvolvam o senso de responsabilidade junto ao centro político e junto à comunidade; resta ainda provar que a equidade, a qualidade, a eficiência e o sucesso dos alunos mostrar-se-ão melhores a partir da descentralização e da GAE.

I. A REFORMA

PLANO DE OBRA

Tendo definido a GAE e exposto os diversos pontos de vista sobre a descentralização, iremos então examinar as grandes linhas da reforma e os aspectos da gestão da educação relativamente centralizados e/ou descentralizados. Neste primeiro capítulo, colocaremos as seguintes questões: "O que se entende por GAE? O que está sendo descentralizado? Quais são os grandes princípios desta reforma? Onde ela surgiu pela primeira vez? E quais são suas características e tendências principais?"

Estudos de casos realizados por pesquisadores nos países anglófonos serão mostrados no capítulo 2, que contém também respostas e testemunhos sobre a evolução do movimento. Os casos da Austrália, Canadá, Hong Kong, Nova Zelândia, Reino Unido, Estados Unidos são largamente expostos. Os exemplos de outros países não-anglófonos ou em desenvolvimento são também vistos. Estes estudos de casos e estes exemplos servem para conhecer os principais protagonistas e as forças que animam a reforma tanto na suas características quanto em seus resultados (caso eles sejam conhecidos).

Este estudo mostra que uma das aplicações mais completas da GAE foi realizada no Estado de Victoria, na Austrália. O capítulo 3 descreve essa reforma, as etapas de sua

evolução, os principais atores da concepção e da implementação das políticas educacionais, o processo de avaliação e as modalidades de aplicação. A escolha desta reforma se impõe em razão de sua importância aos olhos dos planejadores e administradores da educação. O propósito de tal capítulo é ajudar os planejadores e os chefes responsáveis a tomarem consciência do verdadeiro papel que os atores desempenham na reforma e na sua implementação. A GAE se distingue notadamente por políticas de financiamento e de redistribuição de verbas próprias de cada país. Contudo, convém admitir que as modalidades de redistribuição possuem uma incidência sobre cada um dos aspectos da gestão escolar e determinam em definitivo a equidade do sistema. A equidade não deve ser sacrificada em detrimento da eficácia ou eficiência, caso queiramos que as crianças tenham acesso a um ensino de qualidade e possam desenvolver suas capacidades de aprendizagem. De outra forma, o fato da liderança estar, ao mesmo tempo, no centro político e no âmbito local, parece ser primordial para o sucesso da GAE. O capítulo 4 apresenta uma aproximação sistemática e apresenta orientações sobre a forma como dirigentes responsáveis no centro podem abordar tais questões. O capítulo 5 retoma as grandes linhas dos capítulos precedentes para resumir as principais características da reforma, mostrar seu modo de aplicação aos planejadores e administradores educativos, recapitular os pontos-chaves que um ministério da educação deve seguir quando ele decide adotar a GAE e tenta traçar algumas possíveis tendências vindouras.

TRANSFERÊNCIA DE ATRIBUIÇÃO OU DESCENTRALIZAÇÃO?

A noção de descentralização está no cerne da reflexão sobre a GAE. Todavia, os mais diversos pontos de vista se fazem

presentes no sentido dado à descentralização relativa à educação. As transferências de competência⁴, em matéria de gestão, tendo sido impostas pelos dirigentes políticos, são examinadas em sua utilidade, inicialmente no contexto do "governo". Rondinelli e Cheema (1983) definem o conceito de transferência de atribuição como transferência de responsabilidades em matéria de planificação, gestão, financiamento e destinação de recursos do poder central e de suas instâncias para: (a) as unidades locais de serviços ministeriais (no âmbito do estado) ou para os próprios estabelecimentos (âmbito da escola); (b) as unidades ou escalas secundárias do governo; (c) as autoridades ou empresas públicas semi-autônomas; (de) as organizações não governamentais privadas e beneficentes (extraído de Rondinelli, 1981). Esta transferência pode ser desdobrada ou limitada. O grau de responsabilidade e de discernimento das tomadas de decisão que o Estado transfere pode ir do simples ajuste da carga de trabalho de serviços ministeriais até à renúncia de todas as responsabilidades governamentais que representam o conjunto de funções que são consideradas, antes de tudo, como aquelas do poder público. Pode-se distinguir vários tipos de transferências de atribuições: a desconcentração, a delegação, a descentralização e a privatização (Rondinelli e Cheema, 1983).

A "desconcentração" consiste em transferir uma certa parte da autoridade ou de responsabilidade administrativa às autoridades menos elevadas na hierarquia interna dos ministérios e serviços governamentais. Consiste também em deslocar a carga de trabalho do centro político, onde se encontram os chefes responsáveis para as instâncias situadas

⁴ Tanto em francês como em inglês, o termo "descentralização" é utilizado correntemente para designar toda forma de transferência de competência. Será o que faremos neste estudo, após esta parte do capítulo 1 que precisa as definições de cada uma das noções que se referem à descentralização. (Nota do editor)

fora da capital ou do centro. A "desconcentração" dá um certo poder aos agentes locais (já que ela vai além de uma simples reorganização) para planejar e implementar programas e projetos ou para adaptar diretrizes governamentais às condições locais dentro dos limites das orientações fixadas pelo ministério ou da direção regional. A "desconcentração" é comumente invocada para melhor gerir o serviço público, inclusive escolas.

A delegação, por sua vez, consiste em transferir uma responsabilidade de gestão de setores específicos às organizações que operam fora das estruturas burocráticas tradicionais e sob o controle indireto do poder central (ausência de tutela). A delegação é utilizada há muito tempo no direito administrativo. Seu uso supõe que uma autoridade central delega um certo número de funções determinadas e de obrigações específicas a um agente ou uma administração que dispõe de uma grande liberdade de ação. Entretanto, é a autoridade soberana que é a responsável em última instância (a administração, dispondo de autoridade, age em nome do Estado). Em diversos países, as responsabilidades são delegadas às empresas públicas, às agências regionais de desenvolvimento, às instâncias especializadas, às unidades semi-autônomas encarregadas da execução de projetos e a diversos organismos (Rondinelli e Cheema, 1983).

A descentralização é a criação ou a consolidação financeira ou jurídica dos serviços governamentais que se situam abaixo do nível nacional cujas atividades escapam em grande parte ao controle direto do Estado Central. A descentralização implica as instâncias locais do governo como autônomas e independentes, com um status jurídico que as separa ou as distingue do poder central. As autoridades centrais exercem apenas um controle indireto destas unidades (controle a posteriori e judiciário). A descentralização é diferente da privatização que é a transferência total

do poder para as empresas privadas ou a particulares.

De acordo com Fiske (1996), os planejadores devem decidir os elementos do sistema a serem redistribuídos (criação de rendas, autoridade encarregada das despesas, recrutamento, concepção de programas escolares, etc.), não importando qual seja a instituição. Os planejadores devem também determinar em qual nível (regional, distrital, local, escola) cada um dos elementos sobreditos deve ser designado. Fiske continua citando Hannaway (1996): "... já que se trata de conceber um projeto de transferência de atribuições, os planejadores se encontram diante de múltiplas possibilidades, como em um Cubo Mágico". Isto acarreta a distinção entre uma transferência de atribuição administrativa e atribuição política, que é primordial para definir uma estratégia de transferência de competência no nível escolar. No setor da educação,

"... a transferência de atribuições é considerada como um problema de gestão, de sorte que a decisão de proceder a uma transferência administrativa pode ser tomada sem que haja uma multiplicação de consultas fora do ministério ou no conjunto dos poderes públicos. A transferência de atribuição política implica, contudo, uma variedade de atores, tanto no seio quanto fora do governo, que possuem interesses a serem protegidos ou atingidos" (Fiske, 1996).

A segunda distinção se relaciona ao tipo de poder que é transferido. De acordo com Fiske, a forma de transferência de competência mais atenuada é a "desconcentração" que nada mais é que uma mudança de posição das responsabilidades de gestão do nível central para um nível regional ou outro nível qualquer, de maneira que o ministério mantém junto a si o controle das operações. A delegação é uma forma de redistribuição mais desenvolvida de poderes onde as autoridades centrais concedem um certo poder aos escalões inferiores da hierarquia, "ficando claro que a autoridade delegada pode lhe

ser retirada". A descentralização é a forma de transferência mais elaborada: a transferência de poder de decisão referente às questões financeiras, administrativas ou pedagógicas tem um caráter permanente e não pode ser anulada pela administração central.

De acordo com esta definição, a descentralização implicaria um "autogoverno". O movimento de descentralização "põe a ênfase do sucesso na própria escola. O movimento admite que a autoridade central não está mais em condições de responder, de forma rápida ou com conhecimento de causa, às necessidades mutantes das comunidades. Este movimento admite que somente as escolas eficazes podem conduzir ao desenvolvimento de um sistema eficaz" (Caldwell e Spinks, 1992, p. 121). Caldwell (1993 a. p. 3) nota que "o conceito de transferência de competência se aplica às escolas autogeridas e não autogovernadas, como a descentralização o subtende." Referindo-se à situação na Austrália, ele acrescenta que a "desconcentração" ou delegação se produz quando o governo ou centro de poder determina que as decisões oficialmente tomadas no nível central podem estar em um outro nível desta mesma estrutura, mais próximo do local de serviço ". É preferível utilizar o termo "desconcentração" que descentralização já que nos referimos ao ensino público.

Associada ao movimento de transferência de competências, a GAE se desenvolveu a partir das pesquisas nas "escolas de alto desempenho". O conceito se aplica bem mais à gestão de recursos no seio da escola do que no nível do sistema ou no nível centralizado. Para Caldwell e Spinks (1992, p. 4), há uma gestão autônoma desde que haja "uma transferência de competência notória e coerente do poder de decisão para o âmbito da escola por meio da destinação de recursos". São considerados recursos: o saber, a tecnologia, o poder, o material, o corpo docente, o tempo e as finanças. Os dois autores vêem esta transferência de competências como mais administrativa

que política, na medida em que as decisões relativas à escola são tomadas nos limites políticos governamentais ou nacionais e que a escola continua a prestar conta do uso de seus recursos junto à autoridade central⁵.

Outros estimam, entretanto, que a descentralização do poder é o princípio fundamental da GAE. Sob este regime, a escola se desliga da administração central. Ela adquire uma influência e um controle local mais avançado, tendo em si maior responsabilidade para gerir com confiança seus deveres. A estratégia de melhoria passa por uma mudança da base ao topo (Murphy, 1997). Neste esquema, a GAE representa antes de tudo uma transformação da organização do sistema escolar. O poder e a influência passam do escalão superior da organização à inferior. Reformas estruturais acompanham, comumente, esta descentralização de autoridade. Esta forma de GAE favorece a redução da enorme burocracia central, ficando para a escola parte do peso da planificação e do ensino. Já que se solicita dos educadores e do sistema serem responsáveis pelo rendimento escolar, a GAE coloca a escola no centro desta avaliação e a obriga a se responsabilizar por iniciativas que respondam às necessidades dos alunos. A comunidade local, os professores e os dirigentes de estabelecimento são aqueles que conhecem melhor seus alunos e são eles os melhores atores para planejar programas específicos de que os alunos necessitam. (Candoli, 1995, p. xi)

Mas a GAE implica, geralmente, uma redistribuição interna do poder de decisão que é descentralizado do ministério

⁵ Este estudo se dedica à descentralização administrativa. Outras obras dizem respeito à descentralização política (Fiske, 1996). Neste caso, a descentralização é considerada como sendo um processo altamente político que implica transferência importante de poder. Mesmo que as conclusões destes autores sejam reconhecidas e exploradas na avaliação da GAE, os países que utilizaram a descentralização, somente no sentido político, não são mencionados nesta obra.

e/ou da autoridade local para a escola. A crescente soma de influência no seio de cada estabelecimento se divide entre os professores, pais e outros membros da comunidade (às vezes, se divide até com os alunos). Assim, é característica da GAE a divisão do poder de decisão entre os atores principais no âmbito local (Murphy, 1997, p. 39).

DEFINIÇÃO DA GAE

Fica claro que a definição de GAE é complexa (assim como o é também a de reforma, como já foi constatado antes), o que nos leva a distinguir dois tipos de GAE. Esta questão será apresentada no capítulo 2, onde serão feitos os estudos de caso sobre as aplicações da GAE em diversos países. É conveniente refletir sobre duas definições exaustivas da reforma. A primeira indica que:

"A gestão autônoma das escolas pode ser considerada, teoricamente, como uma modificação formal de estruturas administrativas, como uma forma de descentralização que faz de cada estabelecimento uma unidade primordial de progresso e que repousa sobre a distribuição do poder de decisão como um meio essencial de estimular e de tentar atingir as melhorias em curso" (Malen, Ogawa e Kranz, 1990, p.1)

A segunda definição apresenta a GAE como sendo:

"... um meio de obrigar cada estabelecimento a assumir a responsabilidade do destino das crianças que dependem de sua jurisdição e fazem parte de seu efetivo. Este conceito faz supor que, a partir do momento em que a escola é encarregada de elaborar o conjunto de programas de estudo, visando a satisfazer as necessidades de seus alunos, o corpo docente pode conceber programas de ensino mais convincentes já que ele conhece os alunos e suas necessidades"

Para Hallinger, Murphy e Hausman (1992), a GAE é um sistema que visa descentralizar a organização, a gestão e a administração da escola, responsabilizar as pessoas mais próximas dos alunos em sala de aula (professores, pais de alunos e diretores de estabelecimento), dar novos papéis e novas responsabilidades ao conjunto dos atores do sistema e transformar o processo de ensino-aprendizagem que se desenvolve em classe (p. 330). O modelo se apresenta sob forma de um plano de desenvolvimento⁶ no qual a autoridade e a responsabilidade do funcionamento de cada entidade são divididas entre o Estado (ministério, departamento de educação, autoridades escolares, postos avançados dos distritos, autoridades escolares locais, etc.) e os responsáveis por cada estabelecimento (professores, diretores, conselhos de escola, comissão escolar⁷, etc.), que devem todos colaborar tanto como profissionais da educação como colegas de trabalho. O modelo se distingue:

"... por um programa apaixonante e sensivelmente diferente, com aquela escola como unidade decisória, com o estabelecimento de um plano curricular favorável à participação dos alunos e do corpo docente, com flexibilidade dos horários, com uma personalização do meio escolar num clima de confiança, de grandes aspirações, de um senso de equidade, com um ensino direcionado para a compreensão do programa pelos alunos – saber "por que" e "como" –confiante na importância das capacidades de um pensamento superior para todos os alunos." (Michaels, 1988, p.3).

⁶ Conhecido pelo nome de "Carta Escolar" em Victoria, "Plano de Progresso Escolar" em algumas partes dos Estados Unidos, "Iniciativa de Gestão Escolar" em Hong Kong e "Plano de Desenvolvimento Escolar" no Reino Unido. (N. do T.: No Brasil, tem sido chamado de Programa de Desenvolvimento Escolar – P.D.E.)

⁷ Para facilitar a leitura, as expressões "school board" e "school council" foram traduzidas como sendo "conselhos de escola" e "comissão escolar", mesmo que elas não tenham necessariamente o mesmo sentido em todos os países estudados. Ao longo do texto, serão mostradas as particularidades nos países aos quais esses organismos se referem.

A GAE requer uma participação mais ativa do corpo docente e das famílias dos alunos nos processos políticos e decisórios. Por definição, as decisões são tomadas, de modo coletivo e colegiado pelos atores implicados e não a título individual pelo diretor e/ou subdiretor. Nos moldes da GAE, existem possibilidades de desenvolvimento profissional para o corpo docente e de parcerias entre família-corpo docente no âmbito da educação das crianças (Campbell-Evans, 1993, p.93). Em outros termos, estima-se que os pais e os professores são aqueles que conhecem melhor os estudantes e que, graças aos esforços de cooperação, são eles os mais aptos para conceber os programas que mais convêm aos alunos. Este conceito subentende que as decisões que são da competência da escola têm prioridade sobre aquelas do poder central. O desenvolvimento destas instâncias decisórias e dos processos de planificação da educação no seio de cada estabelecimento escolar é a ilustração de uma descentralização progressiva. Dito de uma forma mais simples, a GAE representa um conjunto de práticas que permite a um maior número de pessoas, no âmbito escolar, tomar decisões em nome do estabelecimento. A GAE começa geralmente pelo movimento de delegação de certos poderes do centro político para a escola, em domínios limitados ou sobre o conjunto das atividades.

O QUE É DESCENTRALIZADO?

Em princípio, as decisões descentralizadas são aquelas que afetam diretamente os alunos. Decisões relativas aos programas escolares, por exemplo, ou aos estudos, ao emprego do tempo e aos métodos pedagógicos (Candoli, 1995, p.1). Com a GAE, Caldwell e Spinks (1992) observam que, por um outro lado, a descentralização faz com que a escola "tome decisões no quadro de políticas e de diretrizes locais, regionais e nacionais"

(p. 4). Neste caso, é ela que se torna responsável diante do poder central pelas destinações dos recursos. Para estes autores, os recursos que são definidos em sentido mais amplo são:

- -o saber: descentralização das decisões relativas ao currículo escolar, aí compreendidas aquelas que concernem aos objetivos ou às metas da escolaridade;
- -a tecnologia: descentralização das decisões relativas aos meios de aprendizado e de ensino;
- -o poder: descentralização do poder de decisões;
- -o material: descentralização de decisões relativas à utilização de locais, desde os móveis até os equipamentos;
- -o corpo docente: descentralização das decisões concernentes aos recursos humanos, compreendendo também a evolução profissional nos domínios relativos à aprendizagem e ao ensino; e o apoio à aprendizagem e ao ensino;
- -o tempo: descentralização das decisões relativas ao emprego do tempo;
- -as finanças: descentralização das decisões relativas à destinação de recursos (pp. 4-5).

Os meios correspondem aqui a uma ampla definição que engloba os recursos humanos e financeiros transformados em experiências relativas à pedagogia e aos programas escolares (saber e tecnologia), assim como engloba também a autonomia na exploração destes recursos. Segundo Bullock e Thomas (1997), a descentralização formula os seguintes elementos:

- - a admissão: descentralização das decisões relativas à admissão (matrícula) dos alunos em um estabelecimento;
- - a avaliação: descentralização de decisões relativas ao modo de avaliação dos alunos;
- - a informação: descentralização das decisões sobre o rendimento escolar relativas à seleção de dados a serem publicados;

- -o financiamento: descentralização das decisões relativas ao montante das taxas escolares para os alunos (pp. 7-8).

Mais uma vez, alguns países não hesitaram em estender o direito das escolas tomarem decisões, enquanto outros restringiram a flexibilidade da descentralização às decisões relativas ao programa escolar e aos métodos de ensino e de aprendizagem, ao invés de solicitar a cada escola um esforço global de um plano estratégico. Por um outro lado, se a escolha do método de ensino é, geralmente, deixada a critério da escola, a realização dos objetivos estratégicos nacionais influencia diretamente a escolha dos seus programas. Daí vem a necessidade de elaborar um plano de desenvolvimento escolar⁸ próprio baseado em um plano estratégico do sistema. Ao cabo das negociações com a administração central, adota-se um plano e se estabelece um calendário de aplicação. Este plano é o documento que mostra a avaliação da escola no(s) ano(s) seguinte(s). Algumas vezes, ele autoriza a participação oportuna do conselho de escola ou da comissão escolar, dos pais dos alunos, do diretor de estabelecimento, dos administradores, dos professores e de outras partes envolvidas, às vezes mesmo os alunos.

Sob a meta de aumentar a eficácia e a eficiência da gestão e da repartição de recursos no âmbito da GAE, alguns países delegam às escolas uma grande parte de decisões relativas à destinação dos recursos (o Reino Unido e o Estado australiano de Victoria são os dois exemplos onde isso ocorre). Os sistemas educativos destes países testaram a aplicação de noções de desempenho e de responsabilidade no meio escolar. Estas novas disposições requerem sólidos conhecimentos nos diversos

⁸ Ver Nota 4

domínios da parte dos administradores (conselho), dos diretores de estabelecimento e da comunidade, conhecimentos que o sistema deve inculcar, de uma forma ou de outra, por meio da formação profissional e da formação específica em serviço (ver capítulo 3).

POR QUE A GAE?

A educação está submetida, naturalmente, às exigências de numerosas autoridades. Os governos, local e nacional, os especialistas da educação, os pais, os alunos e outros membros da sociedade esperam resultados do sistema educacional com o qual eles interagem. Cada grupo possui valores e prioridades diferentes, de sorte que os problemas relativos ao planejamento ou a repartição de meios tornam-se comumente questões políticas que dependem da pessoa que está no poder e do grupo de interesse que se faz melhor presente em sua atuação.

Diversos países optaram por um reequilíbrio da estrutura do poder, por uma burocracia menor e estão cada vez mais interessados em delegar o poder de decisão e os recursos do governo central aos estabelecimentos onde a educação se dá. Alguns destes países conseguiram, assim, atenuar as clivagens antes rígidas que dividiam a escola pública e a escola privada graças à criação "de escolas autogeridas", comumente assimiladas aos adeptos da GAE. Chapman (1988, p. 429) observa que a reforma apresenta um interesse particular para as pessoas que desejam uma eficiência da escola já que a reforma procura fazer o sistema progredir graças a uma forma de governo democrática e integrada, com uma ampla participação da comunidade e do corpo docente, o que obriga o repensar do papel do diretor de estabelecimento em matéria de gestão.

Diversas opiniões avançaram para justificar esta tendência. David (1990, pp. 6-7) as explica da seguinte forma: para

uns a GAE é "uma reforma administrativa que visa a mudança do equilíbrio de poder entre o sistema educativo, as autoridades locais e o estado. Isto foi a justificativa das iniciativas tomadas mais em um nível central que no âmbito do distrito". Ela se apresenta muitas vezes no quadro de uma reforma mais ampla que consente em trocar a autonomia escolar em choque com a responsabilidade em face do Estado. Para outros, trata-se de um "reforma política empreendida para alargar a base de tomada de decisões no seio da escola, da comunidade no seu sentido amplo ou nos dois ou em cada um em particular. Mas a democratização do poder decisório, como um fim em si mesmo, não aponta quem deve estar envolvido e em quais decisões". Outros ainda consideram a GAE como uma "reforma administrativa destinada a tornar a gestão mais eficaz, descentralizando e liberando-a. Pode-se também supor que a eficácia da gestão contribui ao objetivo supremo da organização: o aprendizado do aluno". E, todavia, um outro princípio da reforma (GAE) indica que o "meio de favorecer o aprendizado do aluno é deixar os profissionais da educação tomarem as decisões profissionais importantes". Todavia, a GAE se centra em torno da "idéia de uma tomada coletiva de decisões no âmbito da escola. E, apesar de todas as variações da reforma, seu objetivo próprio consiste em melhorar os resultados do aluno. Presume-se que a tomada de decisões caminha lado a lado com a melhoria do rendimento escolar, mas nem sempre isso acontece."

A descentralização permite que as coletividades locais desempenhem um papel mais ativo nas decisões sobre os objetivos e nas políticas dos estabelecimentos escolares em face do ensino e da aprendizagem. Alguns estão convencidos de que esta participação comunitária crescente tem um efeito benéfico sobre a educação dos alunos. Para favorecer a tomada de decisões em escala local, convém transferir o financiamento para as escolas. Esta medida permitirá ajudar a financiar os projetos educacionais, visando a concessão dos recursos em

função das prioridades determinadas pelas necessidades escolares. A importância da descentralização varia de um país para outro, mas a tendência é de responsabilizar a escola ao máximo.

Paralelamente a isto, alguns planejadores, graças a muito esforço e muito tempo, tentam trazer à tona modelos de financiamento baseados nas necessidades de aprendizagem do aluno. Precisoções sobre seus novos trabalhos são apresentadas na publicação de Ross e Levacic "*Needs-based resource allocation in education via formula-funding schools* (IPE, 1999). Em alguns casos, mais do que uma repartição predeterminada de categorias de despesa (exemplo: um certo montante para os salários, para os materiais, etc.) a transferência de competências no âmbito financeiro/contábil para escola subentende uma concessão de uma soma global. Isto permite à escola e ao conselho de administração decidir sobre a utilização dos fundos. Quanto maior for a razão fixa das receitas por categoria, maior será o movimento de descentralização (e assim, mais importante será a GAE). A capacidade de remanejar os fundos não gastos é um elemento importante do dispositivo. Neste caso, a escola está habilitada a informar os excedentes em seu balanço anual ao invés de ter que devolver os fundos compensados ao Estado.

Isto pode criar, às vezes, uma certa ambigüidade no processo de descentralização. Esta ambigüidade se traduz, por um lado, na transferência da responsabilidade de destinação de recursos, mas por um outro, pelo fato de que a avaliação, a revisão e a reorientação das atividades da escola permanecem no âmbito da autoridade central. Esta forma de equilíbrio pode ser julgada como sendo difícil de se realizar por um dirigente de estabelecimento. É possível resolver tais questões sob a condição de compreender bem os termos do processo de descentralização. Tanto que a aplicação de medidas da GAE não se baseia inteiramente nas conclusões de pesquisa

empírica que decorrem de estudos longitudinais e que sua ênfase permanece nas prioridades econômicas. As questões de equidade, de justiça social e de igualdade de oportunidades correm o risco de serem habilmente deixadas de lado. A incidência que a delegação financeira pode ter sobre questões como equidade numa escola autogerida será examinada mais tarde nesta obra.

O movimento de descentralização oriundo da GAE corre o risco de ganhar, num primeiro tempo, a hostilidade de um bom número de pessoas no processo educativo (é o que relata a quase totalidade dos pesquisadores em todos os países estudados). Esta medida é, às vezes, considerada como um exercício de redução de custos ou como um método de transferência de decisões impopulares dos responsáveis pela educação para os estabelecimentos. Na prática, constata-se que estas reclamações não perduram. É interessante ver que as pesquisas relativas aos países com alguns anos de experiência em matéria de GAE revelam uma maior satisfação dos dirigentes de estabelecimento em seu trabalho, uma maior flexibilidade, uma rapidez de tomada de decisões, um enxugamento da estrutura burocrática e uma participação crescente de pais de alunos e dos conselhos/comissões escolares (ver os resultados do Cooperative Research Project do Estado de Victoria de 1994 até 1997).

RESUMO DO CAPÍTULO

Este capítulo descreveu o conceito de descentralização como uma ferramenta da gestão, permitindo delegar autoridade de Estado (ministério) para o nível local (escola). Este movimento de descentralização foi examinado através dos argumentos a favor de uma reestruturação da autoridade escolar e da aplicação da GAE. Fora os fatores econômicos e outros fatores anexos, além do meio escolar, a concepção da

GAE se baseia em pesquisas de escolas "de alto desempenho".

As definições de GAE confirmam que o conceito se refere à gestão de meios mais no âmbito da escola do que no âmbito do sistema ou do centro político-administrativo. Os meios, assim definidos no sentido amplo do termo, compreendem: o saber, a tecnologia, o poder, o material, o corpo docente, o tempo e as finanças. A GAE confere às escolas uma autoridade suplementar relativa à escolha de suas orientações. Nesta perspectiva, é do foro escolar determinar as próprias estratégias e seus objetivos. Considerado como o pivô da GAE, o controle financeiro está intimamente ligado ao controle da definição dos cargos, do recrutamento e da evolução do corpo docente. Em uma outra extremidade, a escola pode decidir sobre o seu programa sob a GAE. Dito de outra forma, a escola tem discernimento em relação à escolha dos materiais e dos métodos pedagógicos que ela pretende utilizar. O corpo docente avalia as suas escolhas em vista da sua trajetória profissional, bem como as estruturas no seio das quais o processo educativo deve se desenvolver.

Cada vez mais os países reconhecem os fundamentos de um sistema escolar, onde a comunidade local (clientela) influencia nos recursos repassados às escolas e sobre os resultados esperados. Os sistemas mais descentralizados se desenvolveram na Inglaterra e no País de Gales, no Estado Australiano de Victoria e na Nova Zelândia onde, tradicionalmente, os dirigentes de estabelecimento possuem mais responsabilidades e liberdades que em qualquer outro lugar. O capítulo seguinte mostra a implementação da GAE em diversos países.

2. ENTENDENDO A GAE: estudos de casos

INTRODUÇÃO

O exame aprofundado do movimento de GAE através do mundo revela que a descentralização se cobre de múltiplos aspectos e foi implementada por toda sorte de "razões ditas e não ditas" (Fiske, 1996). Hallinger, Murphy e Hausman (1993) afirmam, entretanto, que o mecanismo de "reinvenção do ensino público" (p.22) exige da parte dos planejadores e dos responsáveis políticos educativos:

- descentralizar a estrutura organizacional das escolas (GAE);
- dar aos professores, aos pais e aos alunos meios de remodelar e de orientar o sistema escolar (como por exemplo, envolvendo mais intensamente os pais e os mestres nas decisões tomadas na escola, dando novos cargos e novas responsabilidades aos professores);
- transformar o processo de ensino-aprendizagem que se desdobra em sala: por exemplo, substituindo o modelo psicológico do ensino tradicional por uma pedagogia com orientação sociológica, reconhecendo a importância da formação profissional. (Elmore, 1990; Murphy, 1991, 1997; Rowan, 1990; Smith e O'Day, 1990, a partir da citação de Hallinger et al. acima).

Estes autores confirmam que "a atenção (...) é sobretudo dada às questões de organização e condução" (p. 22). Pode-se pressentir os aspectos desta descentralização, observando brevemente os movimentos de reestruturação no interior dos sistemas escolares de diversos países. Pode-se em seguida obter conclusões sobre o conjunto da reforma e seus objetivos. A partir destes estudos, aparece, de forma cada vez mais clara, para os administradores e para os planejadores da educação que o conjunto de valores inerentes às questões de educação é o reflexo da sociedade onde se localiza a escola. É a sociedade que, particularmente, determina a finalidade da educação além daquilo que ela aceitará ou não em matéria de mudanças. Os diferentes exemplos apresentados nesta obra, dentre eles os dos Estados Unidos, do Reino Unido, da Nova Zelândia e das escolas públicas australianas (de Victoria) parecem indicar de forma aberta, para a maioria, que seus futuros se anunciam de forma bem parecida, em termos de estrutura organizacional. Parece também que as tensões inerentes a cada estabelecimento são, de alguma forma, únicas e como tais devem ser consideradas.

A GAE NOS PAÍSES DE LÍNGUA INGLESA

Canadá: a delegação financeira

O início do movimento de GAE no Canadá ocorreu no distrito de Edmonton, em Alberta, segundo uma abordagem – designada geralmente de "Tomada de decisões no nível da Escola" (School-site decision-making) – que se traduziu pela descentralização da destinação de recursos para o corpo administrativo e docente, para os equipamentos, para os móveis e para os serviços. As primeiras medidas, datadas da metade dos anos 70, terminaram com o lançamento de um projeto piloto aplicado em sete escolas. Tal projeto se estendeu, no período de 1980-1981, para o conjunto do sistema de

acordo com uma aproximação global da gestão autônoma, a partir daquele momento, institucionalizada.

Este modelo se distingue notadamente pela falta de Conselho no nível escolar. Em 1986, um programa piloto no qual catorze escolas participaram, permitiu completar este movimento integrando serviços de apoio pedagógico centralizado⁹. Todavia, a divisão dos recursos é o traço distintivo deste modelo. As escolas recebem o montante de seu orçamento ao qual se adicionam os créditos que expressam a utilização feita dos serviços de apoio pedagógico (consultation) com o tipo de estabelecimento e as necessidades dos alunos. As destinações financeiras são, em seguida, incluídas no orçamento monetário estabelecido pela escola. Os custos normais correspondentes aos diferentes tipos de serviços são estabelecidos e repassados à escola, desde que o serviço seja o objeto de uma demanda. As escolas têm a possibilidade de escolher outros serviços não oferecidos por sua circunscrição. Um programa de melhoria na eficiência dos professores foi também criado em 1981. Em 1986-1987, o programa de desenvolvimento profissional de meia jornada por semana, financiado por fundos das próprias escolas, foi implementado na maioria dos estabelecimentos escolares e atingia a metade dos professores. (Caldwell e Spinks, 1988).

Os dispositivos de prosseguimento foram implementados para garantir a responsabilização¹⁰. Os alunos do 3º, 6º, 9º, e 12º anos foram submetidos a um controle contínuo em todas as matérias dadas no programa. Um gabarito, onde o nível normal de sucesso de aprendizagem foi definido, como base de referências para os cortes sucessivos, entrou em vigor a partir de 1987. Os alunos, os professores, os dirigentes de estabeleci-

⁹ N. do T.: A consultation é um ato profissional específico exercido por um psicólogo escolar ou por um orientador escolar em benefício da aprendizagem do aluno.

¹⁰ N. do T.: "responsabilisation" é o ato pelo qual se responde pelas ações próprias, cumprindo encargos com transparência

mento, o corpo docente do distrito e os pais passam, a cada ano, por uma sondagem de opiniões que permite medir o grau de satisfação, tendo em vista um certo número de questões referentes aos seus respectivos papéis desempenhados. Os resultados completos são publicados de maneira a estabelecer um panorama do progresso por região. Os dados próprios de cada estabelecimento e as análises comparativas de desempenho por região são colocados à disposição das escolas envolvidas, bem como dos pais de alunos e das pessoas que solicitam tal estudo. (Caldwell e Spinks, 1992).

Os outros dados obtidos mostram a taxa de retenção no nível do 12º ano, mostram também o número de membros do corpo docente com atividades permanentes de desenvolvimento profissional dentro e fora das escolas, o número de compromissos com fins comunitários, os custos de conserto e de manutenção, o custo dos projetos de implantação, as contas (gás, eletricidade, água) e, enfim, o superávit ou o déficit anual. Todos estes dados entram a cada ano nos custos monetários permanentes da escola.

Em 1994, o Estado de Alberta tentou realizar uma importante reestruturação do conjunto de seu sistema educativo. A proposição consistia em uma vasta reforma visando diminuir a direção do Departamento de educação e operar uma redução drástica no número de circunscrições (de cento e quarenta para sessenta), com uma descentralização da autoridade para o âmbito da escola. O direito do qual dispunha a direção local de ensino se fazia presente na imposição de uma taxa de educação colocada no lugar da divisão dos recursos globais pelo governo de Alberta. As reformas efetivadas são caracterizadas essencialmente por uma participação mais ativa dos pais, da comunidade e de empresas, com um poder de decisão que repousa não somente nos métodos de ensino, mas também na repartição dos recursos e meios e na maneira de obter resultados esperados. A criação das "écoles à charte" mais leves e autônomas, com o

objetivo de obter melhores resultados, foi também estabelecida no conjunto da nova legislação (Alberta, 1994: a partir do texto de Gamage, 1996).

Hong Kong: iniciativa de gestão escolar

O sistema escolar de Hong Kong possui três setores distintos: escolas públicas, escolas subvencionadas e escolas privadas. O mais importante setor é o das escolas subvencionadas. Representam 80% dos estabelecimentos, ao passo que as escolas públicas e privadas representam, respectivamente, 7% e 13% do total. As primeiras reformas da educação seguiram a linha da expansão do sistema e de melhoria nas condições de ensino e aprendizagem. Em 1991, um relatório do Departamento da Educação sobre "The School Management Initiative" (SMI – Iniciativa de gestão escolar) indicava os seguintes problemas: (a) estrutura e mecanismos de gestão desadaptados; (b) má definição dos cargos e responsabilidades; (c) falta ou insuficiência de medidas de desempenho; (d) importância dada aos controles (caso a caso) em detrimento de um dispositivo que determinaria as responsabilidades; e (e) importância dada ao controle dos custos marginais em detrimento da renda e do valor monetário (Departamento de Educação, 1991, p. 9). Este relatório submetia à apreciação um projeto de SMI com os seguintes princípios:

- - um exame permanente da base existente das despesas públicas;
- - uma avaliação sistemática dos resultados;
- - uma melhor definição de responsabilidades;
- - uma melhor articulação entre as responsabilidades materiais e responsabilidades de gestão;
- - uma organização e um setor de gestão apropriados;
- - relações claramente estabelecidas entre responsáveis políticos e seus executores.

A SMI define o papel de cada ator responsável pela gestão da escola, em particular os patrocinadores, os planejadores e os chefes de estabelecimento. A SMI estimula a participação mais ativa dos professores, pais e ex-alunos na tomada de decisões e na gestão das escolas, além de estimular o planejamento e avaliação sistemática das atividades escolares. A SMI também dá mais flexibilidade para a escola gerir e explorar os próprios recursos (Gamage, 1996, p.54). A SMI dá ênfase para a gestão conjunta como princípio de base da administração escolar, favorecendo a participação dos professores, pais e alunos. O projeto se articula em torno de cinco séries de medidas: os novos papéis e novas relações do Departamento de educação, os novos papéis dos Comitês de Gestão Escolar (SMC – School Management Committees); os patrocinadores, os inspetores e os dirigentes de estabelecimento; grande flexibilidade financeira; participação nas tomadas de decisão e implementação de um setor de responsabilidades.

Um certo número de escolas subvencionadas (21) aderiu à primeira fase da SMI, que teve início em setembro de 1991. Em 1997, todas as escolas públicas e um pequeno número de escolas subvencionadas aderiram ao projeto (Caldwell, 1998b, p. 12). Pelo fato do governo ter adotado uma estratégia de implementação baseada na participação voluntária das escolas, revelou-se que o governo preferiria desenvolver o projeto mais pela persuasão que pela pressão legislativa.

O setor de responsabilidades cobre dois domínios: o nível individual e o nível global. Um sistema de avaliação ou de apreciação foi recomendado no primeiro caso: a escola tendo como compromisso consultar o SMC e a tomar conhecimento do formulário de avaliação do Departamento de educação como eventual ponto de partida. É interessante notar que não se solicitou à escola um procedimento oficial de avaliação do desempenho do corpo docente. No segundo caso, que compromete a responsabilidade da escola como um todo,

solicita-se desta um plano de ação anual com seus objetivos e suas atividades para o ano seguinte, por cujo plano a escola pode ser considerada como responsável. Este plano permite à escola fixar suas prioridades, estabelecer sua planilha de gastos e informar à comunidade suas orientações. Solicita-se da escola também preparar um perfil anual de atividades do ano anterior. Este perfil deve relatar o desempenho em torno de um certo número de indicadores, assim como: os progressos dos alunos nas matérias principais, as atividades extra-escolares e o perfil do corpo docente, dando indicações precisas sobre o processo de renovação, qualificação e competências, profissão e forma de moradia dos pais, dentre outros.

Reino Unido: Escolas subvencionadas e gestão local

As reformas do sistema educativo na Inglaterra e no país de Gales são feitas regular e progressivamente, desde a aprovação da lei de educação em 1944. Em 1977, em decorrência de uma enquête da Comissão Taylor sobre a administração dos estabelecimentos escolares, a estrutura e a norma dos conselhos de administração e de gestão sofreram modificações. A lei sobre a educação de 1980 modificou os poderes e as responsabilidades destes conselhos, colocando o programa escolar, o nível de rendimento, o processo de avaliação, a inspeção e a difusão de resultados nacionais sob controle do estado. Nesse contexto nacional, as decisões relativas aos métodos de ensino, relativas à gestão de recursos humanos, financeiros e materiais e relativas à responsabilidade dos pais dos alunos e as responsabilidades relativas à comunidade foram destinadas aos órgãos administrativos dos próprios estabelecimentos escolares. A nova tendência estimulou a competição entre as escolas, para satisfazer a demanda do mercado, o que incluiu uma "corrida" pela inscrição de alunos nas matrículas.

O governo conservador de Margaret Thatcher esta-

beleceu uma visão neoliberal da educação, submetida à lei do mercado e das prioridades econômicas. Para combater os grupos de pressão de oposição, Margaret Thatcher suprimiu as instâncias locais como o Greater London Council e o Inner London Education Authority, permitindo assim o funcionamento das escolas locais de maneira independente nos limites nacionais. Estas reformas, acrescidas de outras, como a formação de diretores de escola para a gestão, resultaram na lei da reforma da educação de 1988.

A lei de 1988 transformou de "maneira fundamental os valores que sustentam o sistema, bem como as práticas estabelecidas" (O'Donoghue e Dimmock, 1998, p. 25). Seis grandes reformas estruturais, previstas pela lei, facilitaram a aplicação da GAE:

- (a) um programa escolar nacional para as matérias principais foi imposto por Whitehall;
- (b) testes nacionais tornaram-se obrigatórios para os alunos de 7, 11, 14 e 16 anos;
- (c) foram criadas escolas subvencionadas com a possibilidade de se desligarem da autoridade local, que antes era soberana em matéria de educação, recebendo diretamente o apoio financeiro incondicional de Whitehall;
- (d) Foram criadas escolas técnicas (de acordo com o modelo dos Liceus de Ensino Profissional Americano);
- (e) o Inner London Education Authority foi dissolvido e dividido em 13 autoridades escolares locais;
- (f) um projeto de gestão escolar local foi estabelecido, contendo:
 - - matrículas abertas em cada estabelecimento, no âmbito da autoridade escolar local;
 - - destinação de recursos correspondentes a cada escola;
 - - uma lista de prioridades em cada escola para a divisão de suas despesas;

- - habilitação de um conselho de administração de cada escola com a função de recrutar e despedir os professores e educadores;
- - um sistema de informação aos pais sobre o desempenho da escola.

Estas medidas comportam pontos detalhados como a avaliação dos professores, a avaliação dos alunos e a instrução religiosa, as taxas ligadas às atividades escolares e os apelos com ofertas competitivas para a prestação de serviços. Pela primeira vez, o programa escolar nacional expôs em detalhes o conteúdo de ensino e a avaliação dos alunos com idade de 7, 11, 14 e 16 anos.

Em 1993, a lei sobre a educação dispôs sobre um enquadramento normativo das escolas, pelo qual elas poderiam adquirir facilmente sua autonomia ou de serem subvencionadas, com a possibilidade de utilizar, de forma eficaz, os seus recursos. As disposições tomadas, em face das escolas subvencionadas, possibilitaram-nas de se "subtrair" do controle das Autoridades Escolares Locais (LEA – Local Education Authorities) e, assim, se beneficiarem do estatuto de escolas subvencionadas, graça ao qual elas recebem o orçamento de aplicação financeira que um estabelecimento financeiro lhes repassa e cujos membros são nomeados pelo Ministro. Os pais ou os administradores podem propor à associação de pais de alunos organizar uma votação para saber se a escola continua protegida pelas LEA ou se recebe sua verba sob forma de subvenção diretamente depositada pelo Estado. O montante da verba corresponde àquele que é dado pelas LEA, com um complemento para todo serviço retido e financiado pelas LEA. Mesmo se a escola for subvencionada, ela, do ponto de vista técnico, conserva o estatuto de escola pública. Em 1993, as escolas subvencionadas receberam 100% de suas verbas locais. A partir de 1994, o seu financiamento foi repassado por meio de um novo organismo: a Agência de financiamento de Escolas

(FAS – Funding Agency for Schools) que instaurou um regime financeiro descentralizado. O âmbito de financiamento permanece ligado às LEA do local de implantação escolar. Para Odden e Busch (1998), esta situação cria problemas de equidade que acarretam variações de verbas, já que o número e as características dos docentes dos estabelecimentos são idênticos. Isto se deve também às disparidades de gastos por aluno que aparecem entre as LEA.

A Gestão escolar local (GSL) é essencialmente uma aplicação da GAE que restringe os poderes das LEA e repassa a gestão de financiamento e de recursos aos órgãos administrativos e ao corpo docente dos estabelecimentos escolares. Sob este regime, as escolas são sobretudo financiadas na proporção de seu pessoal efetivo. A baixa taxa de natalidade acarretou um declínio da população escolar tendo, como conseqüência, vagas livres em diversos estabelecimentos. A liberdade de matrícula foi instituída, o que permitiu aos pais escolherem qual escola eles desejam para seus filhos, de acordo com a sua capacidade de admissão. Sabendo que as verbas escolares estão intimamente ligadas ao número de alunos inscritos, as escolas também são incitadas a aperfeiçoarem seu corpo docente efetivo caso queiram manter ou crescer nas rendas. O governo estimou que a pressão financeira da GSL poderia tornar as escolas competitivas, melhorando assim a qualidade da educação.

As seis reformas apresentadas anteriormente são enquadradas pela lei e cada uma delas, de alguma forma, foi instituída para reformar a configuração do sistema escolar. Resta saber se os objetivos ideológicos que foram os motores destas reformas, notadamente a melhoria nos resultados escolares e na produtividade econômica, foram realmente atingidos. A descentralização da autoridade e da responsabilidade para as escolas é uma das principais estratégias de implementação da política educacional. Esta descentralização subentende uma responsabilidade maior, do ponto de vista dos

pais de alunos, dos empregados e do conjunto da comunidade no que se refere à tomada de decisões. Os mecanismos de responsabilização da escola compreendem: inspeções, publicações de dossiês e de resultados escolares, fichas de relatórios de alunos e relatórios anuais. As escolas que não conseguirem alcançar as normas aceitáveis são julgadas como "suscetíveis de riscos" pelo Escritório de Normas Educacionais (Office for Standards in Education). Tais escolas devem passar pela autoridade de um pequeno grupo de "experts" cujo trabalho consiste em melhorar as normas educacionais e, caso essas últimas não consigam trazer resultados satisfatórios, eles podem decidir pelo fechamento da escola.

Nova Zelândia: delegação financeira e gestão localizada

Em outubro de 1987, o Primeiro Ministro David Lange convocou um grupo de estudo encarregado da revisão da administração da educação. O tema proposto para reflexão era o seguinte: "Administrar pela Excelência". A análise da situação permitiu descobrir sérias imperfeições, em particular a centralização excessiva do poder decisório, a complexidade e a falta de informação e de escolha, a falta de bons métodos de gestão e um sentimento de impotência (Rae, 1997, p. 121). O relatório do grupo de estudos, conhecido pelo nome de Relatório Picot, indica que poucas decisões são tomadas no nível local e que quando tais decisões emanam dos poderes públicos, as regras e os procedimentos as influenciam pesadamente. Além disso, o grupo observou igualmente que o processo de tomada de decisão era particularmente lento e que o sistema estava sofrendo influência dos grupos de pressão.

O Relatório Picot recomenda atribuir 95% da verba da educação diretamente às escolas. Isso condicionou a reconstrução do sistema escolar neozelandês caracterizado por uma forte gestão localizada e autônoma. O objetivo era eliminar a "implicação ministerial excessiva", a "fragmentação setorial" e a

"falta de prioridades do centro". O corpo docente passou a ser recrutado e contratado pelo conselho de administração de cada estabelecimento. Mesmo com a existência de um setor nacional para o programa escolar, o número de pessoas empregadas no âmbito do sistema (nacional) para vigiar (ou verificar) as operações no nível das escolas (e trazer às mesmas um apoio, em particular nos serviços educativos especializados) foi pouco elevado.

As reformas de gestão local propostas no Relatório Picot previam mudanças notórias no seio da administração central. Uma obra chamada "Tomorrow's School" foi publicada para lançar a política governamental. As reformas entraram em vigor em outubro de 1989 para o ano escolar de 1990. Todas as escolas primárias e secundárias adotaram imediatamente o projeto no âmbito de um modelo de financiamento correspondente. Os escritórios regionais foram fechados em outubro de 1989. Seus responsáveis foram estimulados a criarem Unidades Independentes de apoio à educação. Todos os recursos suplementares daí criados foram dirigidos para as escolas. Todas as escolas primárias e secundárias foram colocadas sob a mesma direção que as escolas subvencionadas na Inglaterra e no País de Gales.

Diversos grupos de trabalho foram formados para estudar as questões locais, a manutenção de cada estabelecimento, o corpo docente e a educação da comunidade. Cada grupo de trabalho apresentou um relatório a um grupo de avaliação tido como extremamente satisfatório. O grupo de trabalho do financiamento deveria expor duas fórmulas: uma para os salários dos professores e outra para as atividades de funcionamento. Estas deveriam levar em consideração as necessidades variadas de cada escola em seus diferentes domínios. A questão da equidade foi posta no centro das deliberações deste grupo de trabalho. Subvenções foram dadas aos Maoris, às minorias étnicas, às pequenas escolas para

responder às necessidades sócio-econômicas. Além disso, as escolas rurais, situadas a mais de 100 quilômetros das cidades, com populações superiores a 30.000 habitantes, receberam fundos suplementares.

Cada estabelecimento foi colocado sob controle de um conselho de administração, como no Reino Unido. As escolas secundárias já possuíam um conselho de administração, mas tal conselho foi considerado "novidade" para as escolas primárias. O conselho de administração é composto de cinco pais eleitos, do dirigente de estabelecimento, de um mestre eleito pelo corpo docente, de um membro eleito pelos alunos (no caso das escolas secundárias) e ainda 4 membros suplentes. O primeiro trabalho deste conselho consiste em redigir a carta da escola¹¹ em comum acordo com o diretor, com o corpo docente e a comunidade, dando ênfase nas metas e objetivos da escola; e sobre a formulação das políticas segundo as diretrizes da educação nacional (Hill et al., 1990). No quadro deste acordo, as normas escolares são aprovadas pelo Ministro da Educação, após as recomendações do ministério. Tais normas tornam-se então um contrato entre o Estado e a escola, entre a escola e sua comunidade. Estas normas são utilizadas para a supervisão das escolas. A formação dos dirigentes de estabelecimento e dos conselhos de administração se estabelece de forma muito minuciosa (da mesma como o praticado nas escolas de Victoria).

De início, as escolas se mostraram muito reticentes às mudanças, mas com uma melhor compreensão do projeto e uma formação mais direcionada, a oposição começou a se enfraquecer (Wylie, 1994, 1996). A maior parte dos inspetores, dos conselheiros e dos responsáveis passou por grande mudança de papéis. Muitos foram os que deixaram seus postos, como já dissemos antes, sem dúvida para se unirem às novas unidades

¹¹ N. do T.: A charte scolaire é uma espécie de estatuto da escola.

independentes de apoio à educação ou para a Inspeção acadêmica. (Fergusson, 1998).

Os Estados Unidos da América: escolha e poder de decisão local

A chegada da GAE nos Estados Unidos foi progressiva e localizada. Isso se deve ao fato de que os Estados Unidos possuem três níveis de governo – federal, estadual e local – a responsabilidade do ensino público é da incumbência de cada estado e a responsabilidade dos serviços educativos é da incumbência do governo local dentro de cada estado, salvo no Havaí. Os distritos escolares são considerados como circunscrições administrativas autônomas submetidas à legislação de cada estado. Possuem os poderes de coletar os fundos por meio de impostos fiscais para garantir o funcionamento das escolas, contraírem obrigações (solicitações de empréstimos) para construir instalações escolares e fazerem leis e regulamentos para assegurarem a "condução" das escolas. Cada distrito tem uma comissão escolar cujos membros são eleitos e que dispõem de poderes amplos sobre os programas escolares transmitidos e sobre a nomeação dos professores.

Em 1966, o chamado Relatório Coleman evidenciou os problemas de injustiça social e fez nascer uma corrente de pensamento muito marcante que afirma: "o progresso escolar depende muito mais do meio familiar da criança do que de programas adotados pela escola". Foi essa corrente de pensamento que influenciou o desenvolvimento da educação nos anos 70. Nos anos 80, a contra-corrente, a favor das "escolas de alto desempenho", preconizando a excelência do ensino, passou a priorizar o programa escolar, o que lhe valeu a atribuição de fundos suplementares para atingir tais objetivos. Todavia, em 1983, o relatório "A Nation at Risk", redigido com o apoio do governo federal, constatou que as notas das provas indicadoras do nível de desempenho em leitura e em aritmética haviam

caído em vinte anos, ainda que com a injeção de fundos, com a melhoria da qualificação dos professores e dos equipamentos e com a redução de alunos por classe durante este período.

Em 1990, os Estados (contrariamente às autoridades federais ou locais) assumiram uma responsabilidade maior em matéria de financiamento da educação. As escolas não estavam mais submetidas às diversas regulamentações impostas pelo governo central que limitavam sua capacidade em oferecer os tipos de serviços solicitados pela clientela. O poder de decisão local foi admitido em catorze estados. Segundo Ogawa e White (1994), um terço dos distritos escolares haviam adotado uma versão da GAE entre 1986 e 1990. Desde 1990, pelo menos cinco outros estados adotaram também uma versão da GAE. Durante o mesmo período, mais de 20 estados aprovaram leis para criar as *Charter Schools*, que aplicavam de fato a GAE, mesmo se tais escolas não fossem designadas como tal. (ver, por exemplo, David, 1989, 1990; Gamage, 1996; Wohlsetter e McCurdy, 1991; Wohlsetter e Smyer, 1994; Malen, Ogawa e Kranz, 1990, para uma análise mais aprofundada). Estas reformas são de dois tipos:

- -A primeira é uma "descentralização administrativa" na qual o escritório central de uma LEA designa certas tarefas que serão executadas pelos professores e pelo diretor da escola. Neste caso, o escritório central delega autoridade para níveis inferiores sobre uma certa base limitada, mas as escolas locais tornam-se responsáveis, face a face ao poder central.
- -A segunda é uma gestão local, que habilita os pais, os professores e o diretor da escola a estabelecer suas prioridades, por esta razão gerir as verbas, elaborar os programas escolares, além de recrutar e despedir o corpo docente. Neste caso, o poder de decisão é local e a responsabilidade é dirigida não para o topo, mas sim para a comunidade que usufrui a escola.

Estas reformas foram estimuladas pela crescente insuficiência no desempenho da educação e pela preocupação dos chefes de empresa e dos homens de negócios em face do declínio da qualidade de competências profissionais da população ativa dos Estados Unidos dentro de um mercado mundial cada vez mais competitivo. Além disso, o clima de recessão econômica favoreceu a necessidade da reforma. Ao descontentamento devido à má qualidade dos resultados, adicionou-se uma afirmação ideológica muito clara segundo a qual o papel da escola está intimamente ligado com a produtividade econômica da nação.

No seu aprofundado estudo intitulado *Politics, markets and America's Schools*, Chubb e Moe (1990) realizam uma análise de dados de grande escala que indica terem sido obtidos melhores critérios de sucesso em escolas submetidas a um controle local rigoroso. Isso levou os adeptos desta política a exigir que o mercado também servisse para a melhoria da produtividade da educação. Diversas proposições foram preconizadas (estudo em Witte, 1990; análise crítica em Clune e Witte, 1990), a saber:

- - um sistema de "cheque-educação" que permite aos alunos receber fundos para freqüentar as escolas escolhidas por seus pais;
- - escolas "aimants"¹², direcionadas para uma disciplina particular (por exemplo, ciências);
- - a livre escolha da escola no domínio da autoridade escolar local;
- - liberdade de escolher uma escola fora da autoridade escolar local.

Diversos autores estudaram estas reformas nos Estados

¹² N. do T.: Aimants tem o sentido de uma atração magnética tal como se percebe com os imãs.

Unidos. Eles constataram que cada Estado havia adotado uma estratégia diferente para aperfeiçoar seu sistema. David (1990,p.9) observa que a GAE pode ser instituída por uma lei do Estado ou por uma medida administrativa; por uma circunscrição ou por uma escola. Ela pode estar ligada a um sistema de responsabilidades e suas repercussões podem estar ligadas aos resultados dos alunos, ou inversamente. A maioria das variantes da GAE comporta uma espécie de conselho decisório representativo na própria escola. Tal conselho pode dividir o poder com o dirigente de estabelecimento ou ter apenas um papel consultivo. Alguns conselhos podem recrutar os dirigentes de estabelecimento. Outros os recrutam e os despedem. Alguns outros não fazem nem uma coisa nem outra; alguns podem contratar professores, caso haja postos vagos. Outros especificam que o diretor assegure ou não a presidência do conselho.

David (1990, p. 9) resume assim os principais aspectos da reforma nos Estados Unidos: o Kentucky solicita praticamente de cada escola ter um conselho composto de três professores, dois pais de alunos e do diretor; este conselho tem uma autoridade financeira e política considerável. O Estado de Maryland e o do Texas solicitam às escolas formarem grupos de decisão, mas, contrariamente ao Kentucky, eles não precisam a composição do conselho e nem delegam juridicamente o poder do distrito para a escola. Em Chicago, a legislação do estado confere um poder considerável ao conselho escolar da localidade que é composto de seis pais de alunos, dois delegados da coletividade local, dois professores e do diretor. Em Cincinnati, o remanejamento e a redução dos funcionários do escritório central conferem uma imensa responsabilidade aos dirigentes de estabelecimento, excetuado o poder no âmbito jurídico. O Colorado exige que haja um delegado de empresa no interior de cada conselho de escola. Em Memphis, a gestão local nunca passou do

estado de projeto piloto ao passo que, na Flórida, o projeto piloto se desenvolveu, mas em pequena escala.

O Estado de Minnesota foi um dos primeiros a lançar um outro tipo de reforma: a escolha da escola pública pelos pais dos alunos. Este projeto controverso permitiu aos alunos freqüentar uma escola pública diferente daquela da circunscrição de onde eles moram. Contrariamente, o Estado de Michigan rebaixou o imposto anual local, que atinge propriedades construídas ou não, que consistia na primeira fonte de ajuda financeira às escolas e confiou toda a responsabilidade do financiamento do sistema escolar ao governador do Estado. (Kirst, 1988 p. 59)

Gamage (1996), dentre outros, observou que a "força do sistema descentralizado americano advém do fato de que o processo de escolarização se situa em um nível muito local. O presidente do Conselho local de educação e os diretores de escolas locais formam uma equipe de gestão que assume responsabilidades reais para definir o que deve ser ensinado, como vai se operar este ensino e quem vai ministrá-lo. Tal equipe é encarregada de procurar os pais em caso de problemas e de defender suas ações nas reuniões públicas na presença de membros do Conselho e da comunidade".

A lei de melhorias na educação, promulgada na Carolina do Sul, em 1984, possui sete principais componentes que incidem no funcionamento da escola: (1) crescimento do nível dos alunos, aperfeiçoando as normas acadêmicas; (2) reforço do ensino e dos testes de conhecimento básico; (3) valorização da profissão do professor, desenvolvendo sua formação, avaliação e salário dos mestres; (4) avanço da liderança, da gestão e da eficácia das verbas da escola em todos os níveis; (5) realização de testes de qualidade rigorosa e recompensas sobre a produtividade; (6) criação de parcerias mais ativas entre a escola, os pais dos alunos, as coletividades locais e as empresas e (7) oferta de ambientes escolares propícios para o apren-

dizado dos alunos (Ginsberg e Barry, 1990, p. 550; seguindo a citação de Gamage, 1996). Assim, a transferência de poder para as escolas e a participação da comunidade nas decisões de ordem educacional, visando criar escolas mais eficazes, tornaram-se o maior objeto da reforma.

O Estado de Illinois votou sua lei de reforma da educação em 1985 com a obrigação de criar conselhos locais para a melhoria das escolas (LSIC – Local School Improvement Councils). Conforme esta decisão, o LSCI é designado pelo diretor e está habilitado a oferecer conselhos no planejamento das reformas do ensino e na destinação das despesas prioritárias de seu estabelecimento. A lei da reforma da educação de 1988 impôs às escolas públicas serem geridas por um conselho escolar local (LSC – Local School Council). Este conselho é formado por seis pais de alunos, duas pessoas da comunidade, dois professores e pelo diretor. No secundário, um delegado dos alunos pertence ao conselho; todavia, tal delegado não possui poder de voto. O plano de descentralização prevê: avaliação do desempenho do(a) diretor(a) e renovação de seu contrato, caso seja julgado necessário, aprovação da verba anual em acordo com o Comitê Consular de Profissionais (PPAC – Professional Persons Advisory Committee), aprovação do plano de melhorias escolares (SIP – School Improvement Plan) elaborado pelo diretor de acordo com os atores implicados e seguido de implementação do SIP e da planilha de gastos pelo diretor.

Hanson estima que o poder de decisão dos LSC não é negligente, já que cada conselho está autorizado a recrutar e a despedir o diretor na base de um contrato de resultados quadrienais. O direito de vistas é dado mais aos pais do que aos profissionais. O dispositivo prevê a formação de todos os membros do LSC no que diz respeito à avaliação do orçamento, às operações e aos métodos de recrutamento de pessoal, permitindo assim preencher os novos papéis de

maneira mais eficaz. (Hanson, 1990, pp. 528-529)

Em Los Angeles, a GAE foi concebida em um processo em dois tempos. O compartilhamento do poder de decisão começou em 1989, enquanto a GAE foi instaurada somente depois que a experiência e o planejamento atingiram o nível requerido no final da primeira fase. Os LSC têm como principal objetivo melhorar o funcionamento da escola. Eles são compostos de 6 a 16 membros que se repartem em dois grupos, segundo o tamanho do estabelecimento: de um lado, o diretor, os pais e os membros da comunidade, uma pessoa não ligada ao ensino e, no secundário, um aluno; de outro lado, o presidente da repartição local do sindicato dos professores e os professores eleitos pelo corpo docente. O diretor da escola e o presidente do sindicato local co-presidem as reuniões do conselho. Seus domínios de competência são os seguintes: o desenvolvimento e a formação do corpo docente, os códigos de disciplina dos docentes, o calendário de atividades escolares, o uso de equipamentos escolares, o controle das rubricas orçamentárias específicas para o material didático, os fundos de loteria, os manuais escolares do Estado e as gratificações de bom desempenho. Os LSC se concentram mais sobre a elaboração da política local e da orientação do planejamento do que sobre a implementação e a gestão cotidiana. Todavia, os LSC não estão habilitados nem para recrutar, nem para despedir o diretor e os professores.

Para começar a segunda fase de implementação da GAE, o LSC deve obter o assentimento do conselho central, composto de 24 membros: 7 para pais de alunos ou membros da comunidade, 5 membros designados pelo inspetor e 12 pelo sindicato dos professores. O conselho central mantém o equilíbrio de poder. Ele está habilitado a avaliar e aprovar os planos e a proposição de GAE que a ele são submetidos pelo LSC. Em outras palavras, o conselho é o responsável pela formação do LSC, pela difusão de informações, pelo estudo e

pela recomendação dos modos mais eficazes de gestão. Caso receba a aprovação, o LSC pode ser beneficiado por uma grande liberdade a fim de determinar suas orientações em matéria de política administrativa e educacional. O conselho pode também realizar eleições para modificar sua composição e seus poderes. (Hanson, pp. 529-531).

No condado de Dade, na Flórida, o "programa integrado de gestão/divisão do poder de decisão" permitiu, para mais de uma centena de escolas da região de Miami, renovar seus programas de instrução. No âmbito desse programa, as equipes de ensino e de administradores (dentro de cada estabelecimento) exercem um controle sobre as contas, as atribuições do corpo docente e a organização da jornada escolar. Este método de divisão possibilitou a criação de toda uma série de programas destinados a responder às necessidades dos alunos em cada escola. O sindicado dos professores local e o distrito são capazes de anular as medidas do escritório do distrito, as regulamentações administrativas e as cláusulas dos contratos sindicais que entrem a implementação dos programas estabelecidos na escola. (Kirst, 1988, p. 59). De fato, esta decisão é oriunda de conclusões de um grupo de estudos, co-presidido pelo inspetor acadêmico e pelo chefe do sindicato local dos professores, para estudar os meios de evolução do sistema. Os vastos objetivos da reforma visam oferecer melhores programas de ensino aos alunos, uma grande flexibilidade e uma responsabilidade dos professores no nível do planejamento, programas de recrutamento e de elaboração da planilha de gastos, assim como uma participação da comunidade na gestão escolar.

O modelo do condado de Dade não procura nem transferir nem delegar um verdadeiro poder ao conselho de administração local. Mesmo se os administradores aprovem quase todas as recomendações, estes se reservam o direito de recusar a aprovação. Este modelo representa então um esforço de "desconcentração" de tomadas de decisões e da participação

acrescida de uma verdadeira tentativa de transferência ou de delegação de poder. Os conselhos exercem suas funções somente a título consultivo (Hanson, 1990, pp. 526-527).

Estados Unidos da América: as Escolas "Charter"

Como já foi dito, mesmo havendo um movimento intenso de reformas em curso nos Estados Unidos, uma das tendências que se desenvolveram mais rapidamente, já há alguns anos, é aquela das chamadas "Charter Schools". "Charter" é um acordo escrito entre um grupo de professores e a circunscrição de uma escola visando a reestruturar uma parte do programa de estudos. É assim que os jardins de infância, os novos cursos opcionais e projetos de ensino integrado foram reestruturados. Porém, a "carta" não é um conceito completamente novo. Hill e al. (1990) ressaltam que não se trata de uma alternativa global do sistema atual "pois o núcleo permanece intacto – pois subsiste o compromisso em administrar as escolas públicas por meio de regras politicamente negociadas." A meta de acompanhar a constante evolução dos métodos pedagógicos coincide com as necessidades e as aspirações dos alunos, daí a necessidade de um processo de renovação constante da carta.

Primeiramente, a carta é considerada como um processo de base lançado sobre a iniciativa dos professores e dos pais de alunos, a partir de suas próprias idéias e suas próprias experiências. Os pais podem intervir (fato que eles fazem em geral), e a demanda de recursos é solicitada ao distrito com a responsabilidade que dele decorre. Segundo, a estrutura da carta permite a definição de objetivos claros, calcados em uma responsabilidade e em uma supervisão adequadas. Terceiro, o processo permanente de renovação da carta foi concebido para promover a inovação e a experimentação com vistas a promover o desenvolvimento de formas de excelência pedagógica. As características das Charter Schools são essencialmente: a escolha do ensino pelos alunos, pelos pais e pelos docentes, a

adesão ao processo democrático da escola comum que a carta simboliza, a descentralização, o equilíbrio entre a autonomia e a responsabilidade e um sistema submetido a uma lei do mercado. (Mulholland, 1993).

Austrália: orçamento local e participação comunitária

A Austrália é dividida em seis estados e dois territórios, que dispõem, cada um, no plano educativo, de uma grande independência. Até o início dos anos 70, os estados e os territórios australianos, em sua maioria, continuaram a seguir o modelo burocrático centralizado. As reformas de GAE foram todavia escalonadas em 30 anos, nos limites da política do Commonwealth, visando promover a eficácia, a igualdade e a equidade do sistema escolar. O documento inicial publicado sobre este assunto é um relatório do Commonwealth, *Schools in Australia*, que foi apresentado, em 1973, pelo Comitê Intermediário para a Comissão das Escolas Australianas. O relatório Karmel (1973), que faz referência à presidência do comitê, coloca questões sobre a igualdade, a descentralização e a participação coletiva no debate sobre a educação nacional na Austrália. Trata-se de um dos textos que mais influenciou o ensino escolar na Austrália, pois ele insiste no fato de que "é necessário reduzir mais o controle central do que fazê-lo crescer para assim assegurar a eficácia e a equidade do ensino. Para levar adiante tal feito, ele recomenda finalizar os recursos em função das necessidades educacionais específicas, pretendendo envolver os pais de alunos e os professores nas decisões referentes à utilização destes recursos" (Caldwell, 1993b., p. 3) As pessoas mais próximas da escola, para este autor, são aquelas que estão mais aptas a formular e aplicar políticas com uma maior eficácia se comparadas com o governo central (considerado muito distante). Em seguida, o relatório apresentou e defendeu projetos de financiamento do corpo docente da escola, geralmente com a ajuda de membros da comu-

nidade, para definir as prioridades das escolas atualizando os programas mais adaptados aos requerimentos escolares. Estas reformas fizeram da Austrália a líder mundial em matéria de GAE (Gamage, 1996, p. 27).

Os estados e territórios australianos, durante os últimos vinte anos, aplicaram diversos tipos de reestruturação para alterar o ponto de controle do poder central. As decisões relativas à destinação de recursos foram progressivamente delegadas às escolas e o corpo docente de cada estabelecimento é, em princípio, mais responsável por seu desempenho pelos resultados dos seus alunos. Todavia, o cuidado com a qualidade permanece subjacente. O movimento de descentralização sustenta que o rendimento escolar é provavelmente melhor nos estabelecimentos relativamente autônomos que possuem os meios de resolverem seus problemas e cuja autoridade é firmemente estabelecida. Além disso, os componentes dos programas escolares de âmbito nacional começam a aparecer paralelamente como uma iniciativa nacional de reestruturação da profissão de "professor". As mudanças conduzidas à gestão da educação na Austrália são as seguintes:

- - uma descentralização do poder de decisão para as escolas e coletividades locais no que diz respeito aos programas escolares e à destinação dos recursos;
- - formulação pelas autoridades centrais e poderes públicos de amplas políticas, de prioridades e de dispositivos regulamentares, repassando importantes responsabilidades, dentre elas estão os modos de enquadramento previstos para a tomada de decisões dentro de cada estabelecimento;
- - a aprovação destas medidas será escalonada ao longo de vários anos;
- - a estimulação para que as escolas adotem uma aproximação mais sistemática de sua gestão orientada, para uma evolução positiva do sistema e uma coordenação

nação de disposições favoráveis à tomada coletiva de decisões e ao planejamento a longo e a curto prazos;

- - a introdução de uma avaliação dos programas e da escola como um todo nas operações correntes de gestão, com uma cláusula prevendo a ênfase atualizada em indicadores de qualidade;
- - a responsabilidade da escola frente à coletividade local e do poder central para a realização de objetivos pedagógicos e das prioridades educativas fixadas;
- - a destinação de subvenções globais em lugar do modelo atual de destinação de créditos para as escolas. A equidade é considerada como um elemento essencial na concepção de modos de divisão de verbas orçamentárias. (Hill et al., 1990, p.13).

Mesmo que esses aspectos essenciais caracterizem o conjunto dos sistemas educativos, isto não significa que não haja diferentes graus de aplicação. O estímulo para as escolas planejarem suas próprias operações, de maneira mais sistemática, é um traço característico em todos os estados, da mesma forma que a adoção de planos de curto e longo prazos. Os termos empregados variam de um estado para outro: a Tasmânia é favorável a um plano escolar estratégico (Strategic School Plan), a Austrália Meridional utiliza-se do plano de desenvolvimento escolar (School Development Plan) e do plano de ação escolar (school-action plan). A vontade política de se delegar todas as responsabilidades para as escolas é provavelmente muito mais forte nos Territórios do Norte e em Victoria onde as escolas dispõem de uma grande autonomia de gestão, até no que diz respeito ao recrutamento do pessoal de ensino. O desenvolvimento de modelos de divisão de recursos é menos avançado em outros estados, talvez em razão das tensões permanentes que pontuam o debate sobre descentralização e centralização (Hill et al. 1990, p. 14).

Se o Estado de Victoria optou (de forma bem concisa) por um sistema escolar descentralizado, os outros estados e territórios australianos também adotaram programas parecidos, orientando-se claramente em direção à GAE em termos de tomadas de decisões operacionais, controle de verbas e participação coletiva. O projeto de Escolas do futuro, implementado no Estado de Victoria, já está no seu sexto ano (inserido num ciclo de sete anos). Este projeto parte do princípio de que os resultados adquiridos em um ensino de qualidade não podem ser garantidos se as decisões não são tomadas em nível local. Em 1993, o Ministro da Educação solicitou à Direção de Ensino escolar (DSE – Directorate of School Education), que é a autoridade central reconhecida, refletir sobre a identificação de amplos objetivos e instauração de um sistema de responsabilidades. Este setor atualizou os mecanismos destinados a mudar a natureza e o funcionamento do ensino escolar no Estado de Victoria. Em decorrência da publicação do texto preliminar sobre as Escolas do Futuro, em 1993, um programa piloto foi lançado em 1994. No momento atual, todas as escolas do Estado de Victoria, com exceção de 10, praticam a autogestão. A atualização e adoção de reformas foram apoiadas sobre amplas consultas aos membros da comunidade, em particular aos dirigentes de estabelecimento e às universidades. As mudanças significativas e os novos mecanismos implementados para assegurar a eficácia da GAE merecem toda atenção. Este tema será abordado no capítulo seguinte.

OUTROS EXEMPLOS DE MOVIMENTOS DE DESCENTRALIZAÇÃO

O ensino escolar na Holanda se divide em dois setores: setor público e setor privado. Tanto um quanto outro são

financiados pelos fundos públicos segundo os mesmos critérios. Os salários dos professores dependem do posto que eles ocupam e de seu desempenho. O estado decide qual é o número mínimo de pessoas a serem recrutadas segundo o tipo de estabelecimento e os tipos de cargo previstos. A escolaridade é gratuita até os 16 anos.

Em 1981, as experiências começaram dando aos gestores e aos diretores de escola primária um controle maior sobre os seus gastos orçamentários. Isto permitiu um aumento nas receitas e assim nomear professores que garantem as horas suplementares, além da possibilidade de compra de novos livros e de material didático. O sucesso desta fórmula junto aos pais de alunos acarretou a busca desta mesma autonomia por parte de outras escolas. Em 1985, todas as escolas primárias conseguiram esta flexibilidade. O movimento de descentralização se ampliou para o ensino secundário. (Hill et al. 1990)

A nova lei sobre o ensino primário entrou em vigor em 1985, obrigando as escolas a estabelecerem planos de trabalho e de atividade. Estes planos devem conter uma descrição de métodos de ensino e de aprendizagem. Devem também ser submetidos à aprovação da inspeção acadêmica. Além disso, todos eles devem levar em conta a política governamental de criar condições que permitam às escolas e aos centros de ajuda social nivelar as carências educacionais das crianças. A adoção de novas medidas governamentais dá aos professores a possibilidade de seguir cursos de formação contínua. Estes cursos se baseiam em programas de inovação, em novas políticas educacionais e em planos de redução do número de crianças enviadas aos estabelecimentos especializados.

A experiência belga

Na Bélgica, em dezembro de 1984, um decreto real definiu o setor no qual se exerce a gestão autônoma nas escolas públicas belgas, solicitando aos gestores e aos diretores de

escola se encarregarem da planilha de verbas necessárias para o funcionamento de seus estabelecimentos. Entretanto, esta autonomia de gestão é muito limitada em relação àquela aplicada no Estado de Victoria, na Austrália ou no Reino Unido. Por tradição, as escolas belgas não possuem muita autonomia naquilo que diz respeito a programas escolares ou nomeação de professores. Estes dois setores estão centralizados nos inspetores que desempenham um grande papel. O diretor é unicamente o administrador do estabelecimento. A reforma permitiu a descentralização de uma grande parte da administração, mas acabou causando um supercrescimento de trabalho para os dirigentes de estabelecimentos e para os responsáveis financeiros. Uma grande parte da gestão em nível local e do material foi destinada aos dirigentes de estabelecimento que não são tidos como capazes de gerir o programa escolar no seu mais largo sentido. A gestão de programas escolares permaneceu, com efeito, nas mãos do Estado.

No fundo, a autonomia das escolas belgas é mais financeira que educacional e cobre as subvenções per capita, o equipamento e as operações de requisição (Hill et al., 1990; Gamage, 1996). Para as subvenções per capita, as escolas são instadas a estabelecerem sua planilha de custos provisória para o ano seguinte. Esta estimativa compreende os móveis de escritório, os materiais e manuais escolares, o consumo de energia, as viagens e deslocamentos, as reuniões escolares, a vigilância durante as horas de almoço e o recrutamento de agentes contratados. O estado pode decidir, em seguida, pela redução dos gastos provisórios de uma escola. Ao final do exercício, o saldo restante pode ser somado às cartas de operações de capital para o exercício seguinte. As operações de requisição englobam as receitas e as despesas com relação ao fundo do Tesouro. Exemplificando, pode-se citar as despesas com corpo docente/internos, os direitos e taxas de inscrição pagas pelos internos.

A cada seis meses, um balanço das receitas deve ser feito e apresentado à direção. Ao fim do ano, uma prestação de contas de gestão e uma prestação de contas do resultado do balanço e da situação débito/crédito devem ser apresentadas. Todos os dados dessa contabilidade são arquivados na escola.

A Experiência Espanhola

A Constituição de 1978 apresenta dispositivos visando a democratização da administração escolar assim como de outros setores da administração pública no meio da regionalização, da transferência de competências e da descentralização. Foi em 1985 lançada a reforma da GAE. O elemento fundamental deste dispositivo de gestão descentralizada repousa sobre a formação de um Conselho local da Escola (CLE) em cada estabelecimento. Os membros do conselho são: (1) diretor da escola que assegura a presidência do conselho; (2) os principais responsáveis pela elaboração dos programas escolares; (3) um representante da municipalidade; (4) no mínimo um terço do conselho é eleito pelos professores da escola; (5) no mínimo um terço do conselho é eleito pelos pais de alunos e alunos (os alunos das pequenas salas do primário não têm direito ao voto) e (6) o secretário de escola que ocupa a função de secretário do conselho, tendo o direito de voz, mas não tendo o direito de voto. O diretor da escola é eleito pelos professores para um mandato de 3 anos, com possibilidade de uma reeleição.

Presume-se que o CLE siga as diretrizes do ministério da Educação e da Ciência. Cada CLE está autorizado a definir os objetivos e os princípios gerais da educação ligados às atividades escolares, a aprovar a equipe administrativa proposta pelo diretor, a aprovar a planilha de custos, a avaliar o programa escolar anual, a controlar os problemas disciplinares que dizem respeito aos alunos, a decidir as regras aplicáveis à gestão de estabelecimentos e a vigiar o respeito ao regulamento de

inscrição em vigor. O CLE está também autorizado a demitir o dirigente de estabelecimento, desde que esta necessidade venha a surgir, caso seja a vontade de mais de dois terços dos membros, conforme a necessidade do Conselho.

A Experiência húngara

As reviravoltas políticas na maioria dos países da Europa Central e Oriental se fizeram acompanhar de reformas na gestão da educação, traduzidas por uma redução do controle do estado e de uma maior autonomia dos estabelecimentos escolares. Isso foi alcançado em decorrência da renúncia do monopólio do estado sobre a educação, autorizando a existência de novos programas escolares, dando mais espaço às atividades facultativas e restringindo o poder das autoridades burocráticas educacionais. Em alguns países, os professores obtiveram o direito de eleger novos dirigentes de estabelecimento. Foram criadas instâncias eleitas no âmbito da escola com representantes de pais de alunos e de outros parceiros sociais. O mercado adquiriu um papel mais importante naquilo que concerne ao direcionamento dos recursos. (Hala'sz, 1992; Bolam e van Wieringen, 1993)

Na Hungria, as primeiras grandes medidas em favor da descentralização foram tomadas no início dos anos 80. Após dez anos de reflexão sobre as reformas estruturais de grande envergadura, uma nova lei sobre a educação foi adotada em 1985. Ela autoriza as escolas a "definirem as suas atividades pedagógicas", "elaborar seu sistema educativo local" e "estabelecer os programas escolares complementares". (Hala'sz, 1992). Cabe a cada escola atualizar suas normas internas e seu programa pedagógico. As autoridades educacionais locais e regionais perderam o seu direito de intervenção nos assuntos puramente profissionais; a sua única competência, tratando-se da vida interna da escola, consiste em examinar se o estatuto, o programa pedagógico e a tomada de decisões do corpo docente

são ou não contrários à legislação em vigor. (Hala'sz, p. 1992)

A lei estipula que o corpo docente é o "órgão consultivo e decisório mais importante da escola". Os mestres dispõem de um poder de influência considerável sobre a escolha de seu diretor; eles podem recusar indicações de novos diretores por meio da votação secreta. Depois de ter sido aplicada de 1986 a 1991, esta disposição foi abolida pelo conselho constitucional.

Em princípio, os professores têm o direito de legislar sobre todas as questões relativas à organização e às atividades escolares desde que elas não conflitem com outras regulamentações. A inspeção acadêmica foi também reformada. O antigo regime foi suprimido. Centros consultivos regionais foram criados e as escolas que ansiavam por conselhos profissionais acabaram por criá-los, transferindo, por meio de convite, os antigos inspetores para esses postos. Um novo modelo, orientado para a avaliação global das escolas partculares e avaliação das conquistas, substituiu, passo a passo, o antigo modelo de supervisão paternalista, baseado na inspeção individual de professores. Para contrabalançar o poder dos professores, os órgãos consultivos (conselhos de escola) foram criados com membros que representam o meio social do estabelecimento.

Quanto ao conteúdo ensinado, a lei de 1985 não modificou o programa escolar oficial estabelecido pelo poder central, mas ela optou por reformas implementadas em nível local. As escolas estão autorizadas a fazer uma escolha entre programas alternativos, programas complementares mais elaborados e a fazer novas experiências pedagógicas. Mesmo que as grandes reformas tivessem necessidade de aprovação do ministério da educação, durante a segunda metade dos anos 80, o ministério deu essas aprovações na maioria dos casos. Logo, o número de reformas de programas escolares locais aumentou rapidamente. O movimento se acelerou notadamente com a criação de um fundo central para

renovação em 1988, que deu a possibilidade a novas escolas obterem ajuda financeira suplementar.

Contudo, não houve esforços reais para instaurar novos mecanismos de avaliação com o objetivo de regular o sistema liberado e muito menos tentativas de lançar programas de gestão apropriados para preparar dirigentes de estabelecimentos autônomos com fins de assumir seus novos cargos. Nenhuma medida séria foi tomada para criar um mercado de manuais e de programas escolares que possibilitem às escolas uma real oportunidade de escolher um dentre os vários métodos de ensino. Segundo Hala'sz, "não é surpreendente que poucos considerem positiva a política de descentralização e de autonomia das escolas, já que outros enxergam a nova política como um declínio puro e simples do controle do Estado. Certamente, um número crescente de escolas se beneficiou da maior liberdade, mas a maioria dentre elas teve um sentimento de que o Estado não estava assumindo suas responsabilidades, deixando as escolas ao "deus dará" lutando sozinhas com as próprias dificuldades.

RESUMO DO CAPÍTULO

Este capítulo mostrou que a GAE recebeu o aval de um bom número de instâncias governamentais e não governamentais favoráveis ao desenvolvimento do controle local de escolas em vista da melhoria da eficácia e eficiência do sistema escolar. Esse capítulo apresentou um balanço detalhado de uma série de reformas adotadas por diferentes grupos. É interessante reter da experiência canadense a sua concentração sobre a delegação financeira de recursos e o financiamento correspondente. Em Hong Kong, a SMI deu às escolas uma maior flexibilidade para explorar seus recursos, implicando responsabilidades para os professores, para os pais e para os ex-alunos na tomada de

decisões. A Reforma da GAE no Reino Unido se fez em diversas etapas: um programa escolar nacional, um sistema de testes baseados no desempenho em ligação com o programa escolar nacional, a escolha da escola deixada nas mãos dos alunos e da gestão escolar local (GSL) que permite descentralizar a maior parte da verba dirigida a cada estabelecimento e ainda autoriza as escolas a recrutar e selecionar o seu corpo docente. O regime das escolas subvencionadas e da GSL dá às coletividades locais uma autonomia e uma flexibilidade decisória maior, o que permite uma maior responsabilidade dos pais, dos empregadores e de todo o conjunto da comunidade. Um regime análogo foi instaurado na Nova Zelândia. Nos Estados Unidos da América, cada estado adotou diferentes medidas visando à melhoria de seus sistemas. Assim, a GAE foi introduzida, em alguns estados, unicamente no âmbito de responsabilidades relativas aos resultados de alunos. Em alguns países não-anglófonos, as experiências estabelecidas vão desde o controle local e gestão delegada até a autonomia e a delegação financiada.

Esta análise mostra, até um certo ponto, que as políticas de melhoria de eficiência escolar repousam sobre responsabilidades e alocações de verbas racionalizadas. A tendência é de tratar a gestão do sistema educativo unindo a crescente importância à responsabilidade do poder central no plano de definição de objetivos e do controle das vantagens sociais, dando mais espaço a cada escola para suas aplicações e tomadas de decisões relativas à gestão de recursos.

Este estudo estima que uma das aplicações mais radicais no conjunto do sistema foi feita no Estado Australiano de Victoria. O próximo capítulo vai descrever esta reforma e explicar sua evolução, seus conceitos principais, seu âmbito de aplicabilidade, seu processo de avaliação e sua efetivação.

3. AS ESCOLAS DO FUTURO NO ESTADO AUSTRALIANO DE VICTORIA

INTRODUÇÃO

O Estado de Victoria, na Austrália, desenvolveu o sistema da GAE inserido no seu projeto "Escolas do Futuro". Esse capítulo explica como foram concebidas tais Escolas e oferece uma visão histórica e política a este estudo de caso; mostra, mais uma vez, as questões pertinentes sobre administração da educação, as formas de ensino, a repartição dos meios, a gestão do corpo docente, a gestão financeira, a avaliação e o controle financeiros assim como o planejamento e desenvolvimento da educação. O processo de reestruturação foi muito trabalhoso e polêmico. Conheceu constantes flutuações econômicas e sociais, mudanças de atitude da opinião pública quanto ao poder decisório no setor da educação e ainda foi submetido a reviravoltas políticas e a influências dos grupos de interesse. Esta reforma deve merecer atenção devido à sua importância aos olhos dos planejadores e administradores educacionais. A meta desse capítulo é ajudar os planejadores e os altos responsáveis a tomarem consciência do "verdadeiro" papel desempenhado pelos atores da reforma e suas modalidades de aplicação. Esta experiência pode servir de lição para atualizar um sistema de aplicação de uma GAE de forma eficaz e flexível. Estes pontos estão resumidos ao final do capítulo.

CONTEXTO

O Estado de Victoria na Austrália possui aproximadamente 4,5 milhões de habitantes. O sistema escolar é composto de escolas primárias, do curso preparatório até o 6º ano (de 5 a 12 anos), e escolas secundárias, do 7º ao 12º ano (12-18 anos). A maioria dos alunos (aproximadamente três quartos) tem uma escolaridade de treze anos ao final da qual eles obtêm um certificado de conclusão de estudos, o Victorian Certificate of Education (VCE). Em 1996-1997, 1700 escolas públicas funcionaram para alunos de 5 a 18 anos. Tratava-se, na sua maior parte, de escolas primárias. Além disso, 673 escolas pertencem ao setor não governamental. O conjunto de discentes representava 777.368 alunos, dos quais 517.882 no setor público. Neste mesmo setor, havia 18.159 docentes para o primário e 16.902 no secundário. (Relatório Anual do DE, 1996-1997; p. 24)

A Austrália é uma nação de imigrantes. Por isso, os alunos escolarizados em 25% das escolas públicas do Estado de Victoria não possuem o inglês como língua materna, sendo que uma pequena proporção da população é de origem aborígine.

O ensino escolar é supervisionado pelo Bureau de escolas (Office of Schools) que, por razões administrativas, se subdivide em nove regiões. O Bureau de Escolas está ligado ao Department of Education (DE – Departamento de Educação)¹³ e administra o ensino público, assistido por diversas unidades administrativas das quais o Escritório Central de Avaliação de Escolas (Office of School Review) é o encarregado do setor de responsabilidades, e o Conselho de Estudos é o responsável

¹³ No momento da criação das Escolas do Futuro, o atual departamento de Educação (DE – Department of Education) tinha o nome de Directorate of School Education (DSE – Direção de ensino escolar). As siglas DSE e DE são empregadas indiferentemente neste capítulo.

pelos programas escolares. O Escritório das Escolas depende do Secretário de Educação (chefe do serviço público), ele mesmo sob ordens do Ministro da Educação. Este último é inteiramente responsável pelo ensino escolar.

HISTÓRICO

Como já foi mencionado no capítulo anterior, a Austrália começou a descentralizar o poder e a autoridade para as escolas, há 30 anos. Nos anos 60, o sistema educativo era extremamente centralizado; os Estados tomavam todas as grandes decisões no que dizia respeito ao programa escolar, aos gastos e ao corpo docente. Após a publicação do Relatório Karmel, o Estado de Victoria tornou-se o "porta-bandeira da Austrália para um grande número de reformas em favor de um sistema educativo inteiramente descentralizado" (Towsend, 1997, p. 199). Uma primeira medida foi proposta, em 1975, com a Emenda à lei de educação de 1958 com a criação dos Conselhos Escolares. A direção local das escolas ou os conselhos escolares aceitaram, então, assumir algumas responsabilidades de gestão financeira e material e de assessorar os dirigentes de estabelecimento sobre questões de política educacional. As reformas ulteriores aos anos 80 atribuíam aos conselhos escolares a responsabilidade pela definição da política de seus estabelecimentos e da escolha de um diretor. (Towsend, 1997, pp. 199-200).

Creed (1991) faz uma análise aprofundada das orientações da política e dos programas de governos do Estado de Victoria nos anos 80. Ele aponta evidentes semelhanças, mas também contrastes entre os princípios latentes das políticas dos partidos liberal e trabalhista que se sucederam no comando do Estado entre 1980 e 1992 (Creed, 1991; Odden e Busch, 1998). A posição do governo liberal, como mostrada no Livro

Branco (1980), testemunha um compromisso a favor de:

- - uma descentralização de poder e das responsabilidades dirigida às unidades locais e regionais;
- - uma participação mais ativa dos pais, dos membros da comunidade, dos professores e dos dirigentes de estabelecimento na gestão da educação em todos os níveis;
- - melhoria junto aos especialistas de apoio pedagógico;
- - economia e eficácia da gestão;
- - boa coordenação de funções e de políticos;
- - mecanismos apropriados para o controle interno e externo das escolas (Creed, 1991, p. 235).

Em 1985, sob o governo trabalhista, uma série de textos ministeriais surgiram. Eles falavam das estratégias de melhoria de ensino, do Conselho de Educação de Victoria (State board of Education), do Conselho de Escola (School Council), dos conselhos regionais de educação (Regional Boards of Education) e do desenvolvimento e do planejamento dos programas escolares, visando alcançar:

- - uma verdadeira descentralização do poder e das responsabilidades da comunidade escolar;
- - os processos decisórios combinados;
- - uma burocracia atenta às necessidades cuja principal função é de estar a serviço da escola e de lhe dar toda a assistência;
- - a eficiência do rendimento escolar;
- - a reparação ativa dos preconceitos e da discriminação (Creed, 1991, p. 236).

Sob esta luz, estes temas favorecem o aumento da participação da comunidade educacional no sentido amplo. Os temas, na verdade, destinam-se a democratizar o processo decisório de forma que os alunos, seus pais, os professores e dirigentes de estabelecimento estejam legalmente representa-

dos nos conselhos escolares. Estes últimos são responsáveis pela adaptação das grandes linhas da política ministerial às condições locais, notadamente no que diz respeito às atividades escolares e extra-escolares¹⁴. Não havia nenhum avanço constatado neste período para responsabilizar as escolas sobre o plano monetário ou mesmo autorizá-las a escolherem, elas mesmas, o seu diretor e o seu corpo docente. Contudo, a criação destas instâncias e a existência de conselhos locais das escolas desempenharam um papel maior no reforço das culturas de tomadas de decisões colegiadas no interior da escola.

As duas principais iniciativas lançadas, no meio dos anos 80, a respeito dos programas escolares foram relativamente bem recebidas pelos professores. O relatório Blackburn (Ministerial Review of Post-Compulsory Schooling, Blackburn, 1985) recomendava a criação de um certificado geral ou único na conclusão dos estudos secundários. O novo Victorian Certificate of Education (VCE) introduzia um sistema de avaliação utilizando critérios "de exigência de trabalho" para os dois últimos anos do segundo grau e dava uma igual ponderação às avaliações interna e externa das escolas. Se todos os professores não aceitaram as reformas pedagógicas requeridas, a maior parte aceitou a responsabilidade profissional adicional representada pela avaliação mais importante garantida no nível da escola.

Uma outra iniciativa nesse domínio foi a elaboração de um "sistema de programas escolares" para o todo do sistema escolar. Este programa foi concebido para ajudar as escolas a implementar o desenvolvimento e o planejamento do conteúdo a ser administrado. Este documento não é normativo, mas visa a estabelecer um acordo entre o apoio governa-

¹⁴ N. do T.: O termo "periscolaire" se aplica a atividades que visam completar a formação escolar. O estabelecimento ou sistema educacional pode oferecer atividades extra-escolares opcionais ou obrigatórias)

mental prometido pela planificação, elaboração e revisão de programas escolares. Ele privilegia as mesmas abordagens pedagógicas e as mesmas avaliações que o VCE. Não possui um carácter obrigatório e nem supõe uma avaliação dos conhecimentos dos alunos de Victoria. (Towsend, 1997).

Em 1986, o governo trabalhista apresentou um documento de discussão intitulado "Taking Schools into the 1990s", que recebeu um acolhimento menos restritivo por parte das comunidades escolares. Este documento propunha a criação de novas escolas autônomas, geridas nos limites das diretrizes e de políticas estatais de alocação de recursos e de programas escolares e, também, de um sistema estatal central para assegurar o emprego centralizado dos professores, assegurado o carácter responsivo para com o público e a ajuda aos conselhos escolares. Eram as escolas que deveriam decidir sobre o programa escolar, escolher os professores, deliberar sobre recrutamento de pessoal auxiliar ou de professores suplentes, assumir os grandes ou pequenos trabalhos de construção e se encarregar de todas as destinações de créditos. (Creed, 1991, p. 242).

Este documento suscitou uma oposição das escolas primárias que julgavam muito radicais as proposições da reforma. Os professores e os pais de alunos viam a reforma como uma ameaça para o sistema educacional do estado e para as condições de trabalho do corpo docente. A maioria das proposições não foi adotada durante o governo trabalhista da época, mas elas se tornaram pontos de referência importantes para o advento da GAE temporária durante o governo liberal de 1992.

Entretanto, um grupo de organizações, das quais os 3 principais sindicatos de professores, examinou as proposições da reforma para, finalmente, interpretar a descentralização como uma "parceria entre os pais, os professores e os alunos nas escolas pós-primárias para administrá-las" (Creed, 1991, p. 239).

As conclusões de suas deliberações com o governo levaram à aplicação das seguintes reformas:

- - participação crescente dos conselhos de escola na elaboração de políticas educacionais de seus estabelecimentos;
- - criação de conselhos regionais para promover a participação no nível regional. Os membros destes conselhos são oriundos dos conselhos das escolas.
- - formação do conselho de educação do Estado que é responsável diante do Ministro, mas independente do DE. O conselho assegura a representação dos experts nos domínios específicos;
- - criação de uma divisão descentralizada a favor da igualdade de oportunidades para corrigir as desigualdades (Creed, 1991, pp. 239-240).

Um documento de política geral intitulado *Education: giving students a chance*, publicado no fim de 1992 pelo governo liberal, demonstra que a melhor forma de administrar um ensino de qualidade é transferir o poder de decisão e a gestão de recursos educacionais no nível da escola onde se faz a educação. Um grupo de reflexão sobre as escolas do futuro foi formado para efetuar um relatório detalhado, colocando em evidência os objetivos do governo e os meios de implementação para assegurar um ensino de qualidade. O grupo de reflexão publicou um texto preliminar sobre as escolas do futuro em 1993, que revela que a melhor forma de assegurar a eficiência das escolas seria de instaurar uma carta da escola. O programa de escolas do futuro e as outras formas de legislação fizeram crescer consideravelmente o poder e a responsabilidade dos conselhos escolares e dos dirigentes de estabelecimento. Estes últimos foram colocados sob contrato de garantia de emprego limitado e foi instaurado o recrutamento do corpo docente.

A rapidez com que esta reforma foi institucionalizada

merece uma explicação. Em março de 1993, o governo convocou o conjunto das escolas a se candidatarem para indicar 100 escolas públicas dentro do sistema de um programa piloto que visava conferir "quase toda a autoridade em matéria de verbas e de gestão do corpo docente a cada escola" (Odden e Busch, 1998, p. 72). No período de seis semanas, 700 escolas se candidataram e, em julho de 1993, mais de 300 escolas já haviam terminado a primeira fase do programa. Quinhentas outras escolas adotaram o programa no início de 1994 e outras tantas em julho de 1994. No meio do ano de 1995, todas as escolas de Victoria haviam entrado no programa. Para ajudá-las a compreender o papel das escolas autogeridas, a DSE publicou dois cadernos de informação em 1994 (Directorate of School Education, 1994, a e b). E para ajudar a formular e implementar os procedimentos, com o objetivo de realizar seus projetos, foi normatizado um conjunto de programas escolares e de regras. Este documento possibilita a existência de uma estrutura dentro da qual as escolas estabelecem os seus próprios programas, levando em consideração a identidade, as aspirações e os interesses de seus professores. O Conselho de estudos submete o conjunto de programas escolares a todas as escolas, enquanto diretrizes da carta escolar e o conjunto de responsabilidades é definido pelo Bureau central de avaliação das Escolas. O resto deste capítulo irá tratar das dimensões da reforma e a sua aplicação no estado de Victoria.

RESULTADO DA EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE VICTORIA

Diversos autores destacaram o valor da iniciativa victoriana de GAE (Caldwell e Hill, 1999; Chapman, 1988; Gamage, 1996; Gurr, 199; Odden e Busch, 1998; Townsend, 1997). O modelo oferece duas dimensões: (1) participação dos agentes

internos e externos: o diretor e os representantes do corpo docente, os pais, a comunidade e, no secundário, os alunos; e (2) a transferência de competências e a descentralização direcionada mais para a escola do que para o distrito ou para as autoridades locais, como é o caso de outros países (Estados Unidos, Reino Unido, etc). (Gamage, 1996, p.28)

Para Odden e Busch (1998), a experiência da GAE feita no Estado de Victoria através da aplicação do programa de Escolas do futuro "representa, talvez, uma das estratégias mais radicais e mais influentes de descentralização da educação para melhorar o desempenho das escolas" (p. 73). Em suma, segundo Odden e Busch, o programa de Escolas do futuro é:

"...uma iniciativa ambiciosa de descentralização escolar. Tem como meta definir o conteúdo dos programas escolares, os critérios de desempenho dos alunos e avaliação dos resultados escolares ao final do sistema educativo; e de descentralizar a efetivação das metas e objetivos em cada escola. Compreende também uma série de mecanismos de responsabilidades baseados nos resultados e postos no sentido do deslocamento da condução do sistema educacional dos 'inputs' para os 'outputs'."

Outros autores, por exemplo Caldwell e Hill (1999), afirmam que a reforma e seus componentes representam:

"...a evolução mais radical dos sistemas educacionais dos estados australianos desde a criação das escolas públicas no final do século XIX. Aproximadamente 90% das despesas de funcionamento são repartidas entre as escolas a partir de uma verba global. (E)... com aproximadamente 1700 escolas, o estado de Victoria oferece a particularidade de ser o maior sistema de ensino público do mundo a ter adotado as novas disposições e ter descentralizado uma grande parte das verbas do estado em benefício de ensino escolar."

Para os autores da reforma, as Escolas do futuro visam

"melhorar a qualidade da educação para os alunos, confiando às escolas a responsabilidade de tomada de decisões, de fixar as prioridades e de controlar os recursos". Conseqüentemente, as escolas do Futuro "exploram de forma mais eficaz os recursos em benefício dos alunos, oferecem um local de trabalho mais profissional aos professores e aumentam o grau de conhecimentos e satisfação da comunidade em relação às escolas". (Directorate of School Education, 1994b). A reforma compreende quatro passos, como mostra o gráfico 1.

Gráfico 1 – Dimensões das “Escolas do Futuro”



- - Programas escolares: o processo de descentralização de programas escolares tornou explícitos os critérios de sucesso de alunos. O dispositivo contém dois elementos: o conjunto de programas escolares e normas (CPSN), do curso preparatório até o 10º ano (P-10), em oito matérias principais, e o VCE ou certificado de estudos do segundo grau, para os dois últimos anos. Para ajudar as escolas a formularem e aplicarem os procedimentos conforme as visões respectivas, o CPSN e um conselho pedagógico foram instituídos para permitir às escolas a criação dos

seus próprios programas, considerando-se a identidade, as aspirações e os interesses de seus professores. (Directorate of School Education, 1994a.p. 1).

- - Recursos Humanos: as descrições de carreira dos dirigentes de estabelecimento e dos professores figuram nos quadros dos recursos humanos que compreendem cinco elementos: (1) seleção local do corpo docente; (2) completa flexibilidade do recrutamento e planejamento da mão-de-obra; (3) gestão do desempenho dos dirigentes de estabelecimento e dos professores; (4) trajetória profissional e (5) novos desenvolvimentos de carreira.

- - Meios: este terceiro dispositivo prevê a destinação direta de 90% das verbas de funcionamento para as escolas. Ele também flexibiliza a destinação de todos os recursos em função das necessidades de aprendizagem dos alunos e financia as escolas, de forma transparente e equitativa, por meio da verba global das escolas.

- - Responsabilidades: são determinadas por três elementos – a carta da escola, o relatório anual e o controle trienal. A garantia de qualidade nas escolas victorianas é o principal mecanismo que permite o acompanhamento do desempenho das escolas.

Cada um dos dispositivos possui diversos passos. Mesmo que a maioria já esteja implementada, ainda restam alguns que não são completamente operacionais, como a flexibilidade total do corpo docente no quadro dos recursos humanos.

A discussão da seção seguinte tratará das dimensões das Escolas do futuro que tiveram uma importância geral para a GAE em outros países. De outra forma, a ênfase é posta em elementos que podem convir a outros sistemas educativos e/ou, paralelamente, em aspectos que são propostos para o sistema australiano ou victoriano, em face dos quais os planejadores e

administradores de outros países podem se inspirar para adaptá-los às suas situações específicas.

DIMENSÕES DA REFORMA DAS ESCOLAS DO FUTURO

A reforma das Escolas do futuro no Estado de Victoria apresenta diversos traços distintos. Estes foram resumidos por Frank Peck, na sua qualidade de Diretor-geral de Planejamento e Elaboração de Políticas em 1993-1996, e como artesão da reforma. Estas características são as seguintes:

- - A Carta da escola representa a visão do futuro para a escola. É também o documento-chave do planejamento e da responsabilidade que demonstra oficialmente as boas intenções e a colaboração entre o meio escolar e a DSE. A Carta escolar expressa para cada estabelecimento altos níveis de autonomia e de responsabilidade.
- Para completar a Carta, o poder dos conselhos escolares (enquanto instâncias autônomas) vai até a inclusão da responsabilidade de escolha do diretor, do emprego dos funcionários e dos professores contratados por um curto período (para projetos particulares).
- Cada conselho presta contas dos resultados escolares para a comunidade, por meio da apresentação de um relatório anual exaustivo.
- Uma operação independente que permite a revisão e a renovação da Carta ocorre a cada três anos. Este processo ajuda as escolas a acompanhar e melhorar os resultados de seus alunos.
- Cada diretor seleciona uma equipe de professores.
- O diretor tem a responsabilidade de estimular a trajetória profissional e o desenvolvimento individual dos professores.

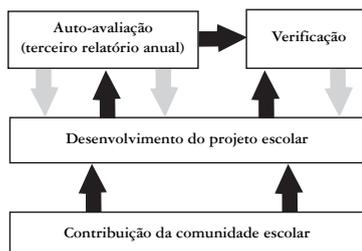
- A comunidade escolar decide o melhor emprego dos recursos a partir de uma alocação orçamentária global que permite a flexibilidade local (citado por Townsend, 1997, p. 201).

Estes elementos se relacionam diretamente com quatro dispositivos das Escolas do futuro mencionados a seguir. Eles representam, essencialmente, a maioria dos elementos dos quatro passos.

A Carta da escola

No conjunto das responsabilidades, a Carta da escola é o documento oficial que a escola e o conselho escolar produzem em colaboração com a comunidade escolar. De um lado, a Carta é considerada o acordo fundamental entre a escola e a comunidade escolar em torno da responsabilidade do desempenho de seus alunos. De outro lado, ela é considerada como um acordo fundamental entre a escola e o DE. Cada estabelecimento redige sua Carta que mostra como se pretende ministrar um ensino de qualidade, suscitando o uso de recursos disponíveis dentro das verbas anuais (recursos que foram destinados pelo DE). A Carta dá à comunidade escolar a possibilidade de determinar o caráter, o espírito e os objetivos da escola (Directorate of School Education, 1994a.) O gráfico 2 ilustra o processo de desenvolvimento da Carta da escola.

Gráfico 2 – Processos de desenvolvimento do Projeto Escolar



O documento da Carta compreende: o perfil do programa escolar, os códigos de prática, os códigos de conduta dos alunos, as responsabilidades, o balanço monetário assim como o protocolo de acordo para dar a garantia de que as escolas realizem suas metas nos limites dos recursos disponíveis. O documento mostra claramente:

- - uma descrição da filosofia da escola e de suas futuras orientações;
- - as prioridades e as metas que merecem ser alcançadas;
- - como a escola pretende ensinar as oito matérias principais e todas as outras atividades introdutórias à vida escolar, propostas à iniciação e motivação;
- - os códigos de prática para os membros do conselho escolar, para o diretor e para o corpo docente;
- um código de conduta e um regimento disciplinar, próprios dos alunos da escola;
- detalhes sobre os mecanismos de acompanhamento e de publicação dos resultados dos alunos;
- uma estimativa dos efetivos da escola e um orçamento prevendo os gastos provisórios durante o período de aplicação da Carta;
- uma declaração segundo a qual a escola aceita funcionar de acordo com os termos da Carta e aceita tomar todas as medidas que se impõem para atingir os objetivos dentro dos limites dos meios disponíveis.

A Carta da escola fixa as orientações estratégicas por 3 anos. Ela serve de fundamento para a elaboração de planos de ação detalhados e permite identificar as medidas de desempenho a fim de atingir as metas e os objetivos prioritários referentes aos programas, ao meio escolar, à gestão, à divisão de meios e ao acompanhamento das ações. Cada objetivo

contém indicadores que permitem realizar estas avaliações. As prioridades residem sobre a melhoria contínua e planejada. Isto coloca a escola na obrigação de analisar seu desempenho e, à luz do resultado desta análise, fixar suas prioridades para melhorar o rendimento escolar. As escolas prestam contas, a cada ano, ao DE e à coletividade local, do seu desempenho, visando atingir os objetivos e suas prioridades. Um controle ocorre na escola, a cada três anos, juntamente com o Bureau central de avaliação das escolas, para ajudar na formulação de uma nova Carta.

O modelo de Carta de escola adotado no estado de Victoria possui um certo número de elementos que o situam na categoria de melhores práticas mundiais. Segundo Gurr (1999), a carta detalha explicitamente os domínios onde o progresso se faz necessário e os objetivos que impulsionam a escola. Não se trata unicamente de um documento baseado na melhoria, mas apresenta detalhes sobre a gestão das funções e necessidades cotidianas das escolas. Em segundo lugar, ele é centrado na figura do aluno com um reconhecimento explícito da importância capital do programa escolar e de seus avanços. A avaliação dos resultados dos objetivos e das prioridades é uma de suas principais características. Em terceiro lugar, a Carta escolar está solidamente ancorada num amplo quadro de responsabilidades que engloba o controle e o relatório anual da escola. Em quarto lugar, ela oferece uma descrição detalhada do papel dos membros da comunidade escolar e um perfil da escola (Gurr, 1999). E, mais importante ainda, enquanto instrumento de responsabilidade, a Carta dá aos pais de alunos, via conselho de escola, um maior poder de intervenção na gestão escolar e obriga a escola a justificar suas ações junto ao governo. O Bureau central de avaliação das escolas pode exigir uma revisão da Carta; os objetivos que não são atingidos ao cabo de um ano podem ser reintroduzidos no ano seguinte.

Conjunto de Programas Escolares e Normas

O segundo aspecto importante no programa das Escolas do futuro é o CPSN. Trata-se de um elemento relativo ao conjunto de programas escolares anteriormente mencionado. O CPSN foi efetivado pelo Conselho de Estudos. Ele engloba as oito matérias principais: disciplinas artísticas, inglês, outras línguas, matemática, ciências, tecnologia, estudos sociais e meio ambiente, saúde e educação física. Estas matérias orientam o desenvolvimento de programas escolares desde o curso preparatório até o 10º ano. O CPSN integra dois componentes: (a) o conteúdo dos programas em diversos níveis a ser efetivado durante os 11 anos de escolaridade, por meio de diferentes tipos de atividades nas matérias principais e (b) os conhecimentos adquiridos pelos alunos em cada um destes níveis (Townsend, 1997).

O CPSN engloba, também, tanto as normas relativas ao conteúdo, quanto as normas relativas ao processo. Os progressos dos alunos são avaliados, à luz do CPSN, de acordo com um programa de avaliação no âmbito do estado, chamado de Projeto de avaliação de aprendizagens (PEA). O PEA é aplicado uma vez por ano nos alunos do 3º. e 5º. anos, nas matérias de inglês e matemática e, a cada cinco anos, numa outra das matérias principais. O CPSN é uma avaliação feita pelos professores sobre o rendimento escolar segundo um gabarito inscrito nos documentos do CPSN. Além disso, o Estado de Victoria introduziu uma avaliação suplementar chamada Victorian Secondary Assessment Monitor (VSAM), a fim de aferir o desempenho de aprendizagem de alunos do 7º. e 9º. anos de estudo.

A introdução de normas explícitas, por meio do CPSN, constitui um instrumento de medida para os professores e para a coletividade, tornando públicas as preocupações profissionais do corpo docente e dos demais profissionais da escola. Graças

aos relatórios do PEA, os pais – e não mais os professores – dispõem da principal ferramenta de informação sobre o progresso dos alunos. Estes relatórios dão aos pais informações "objetivas" sobre seus filhos, fornecendo às escolas indicações sobre o seu desempenho, comparadas às de outros estabelecimentos. Os relatórios ainda informam ao sistema educacional sobre o rendimento escolar. Em outras palavras, os resultados do PEA nas escolas públicas se tornaram um outro instrumento de responsabilização, já que este é acrescentado à Carta escolar.

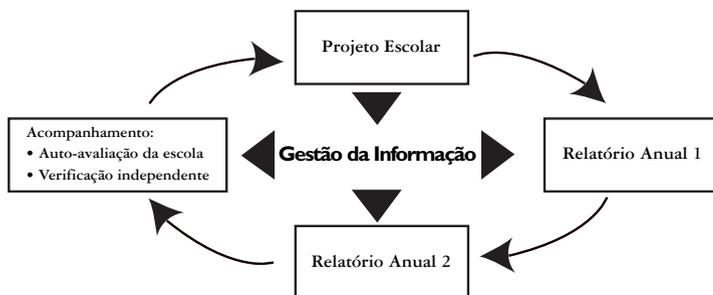
Entretanto, o VCE que se obtém em dois anos (os dois últimos anos do segundo grau) foi reformulado e recredenciado. Como já constatamos, este certificado oferece aos alunos toda uma gama de disciplinas que lhes permite realizar estudos universitários e/ou entrar no mundo de trabalho. Ele contém também uma série de tarefas comuns de avaliação (CAT – Common Assessment Tasks) que devem ser realizadas por todos os alunos que seguem uma matéria específica para obter medidas de desempenho comum válidas para o sistema como um todo. Algumas CAT são avaliadas na escola e outras por meio de um exame externo, mas um dispositivo de moderação de excessos foi implementado em todo o Estado de Victoria a fim de garantir a paridade do trabalho de todos os alunos (Townsend, 1997). Aqueles que se preparam para realizar o VCE devem fazer um teste de conhecimentos gerais (GAT – General Achievement Test) que permite verificar a divisão dos mesmos de acordo com os níveis de estudo realizados na escola para as CAT em vista da preparação de obtenção do certificado. Se os resultados do VCE, para uma escola, correspondem ao grau aceitável de desempenho no GAT, seus resultados de avaliação do VCE serão então confirmados; caso contrário, eles serão objeto de controle externo. (Gurr, 1999)

Responsabilidade local e Sistemática

A terceira característica das Escolas do futuro, que faz

parte do dispositivo determinante das responsabilidades, é o conjunto de processos de responsabilidade local e sua sistemática. Este processo é representado pelo gráfico 3. No nível do sistema, o conselho de estudos assegura a direção dos programas e auxilia as escolas no conjunto do estado, enquanto o Bureau central de avaliação de escolas sustenta as medidas direcionadas a uma escola identificada, para o progresso da qualidade do ensino e da aprendizagem. O conselho de estudos é responsável pela elaboração e pelo credenciamento dos programas de estudo, bem como por sua avaliação e pela estimativa dos conhecimentos adquiridos (escolaridade completa e certificado de estudos secundários). O Bureau central de avaliação das escolas encarrega-se da coordenação e da gestão de processos de responsabilidade, da mesma forma como eles são ligados à formulação e à revisão da Carta da escola.

Gráfico 3 – Âmbito das responsabilidades locais e sistemáticas



Ao se dirigir aos processos de responsabilidade local ou ao nível de cada estabelecimento, o conselho da escola está habilitado a definir a política educacional da escola nos limites da Carta. A ele são afeitos a manutenção dos locais e instalações

escolares, o recrutamento de funcionários e a contratação de serviços concluídos com os professores para projetos particulares. O conselho deve também prestar contas de seus atos à coletividade local, através da apresentação do Relatório Anual e ao DE, pelo qual os auditores independentes se asseguram de que as transações financeiras das escolas estão de acordo com as diretrizes¹⁵.

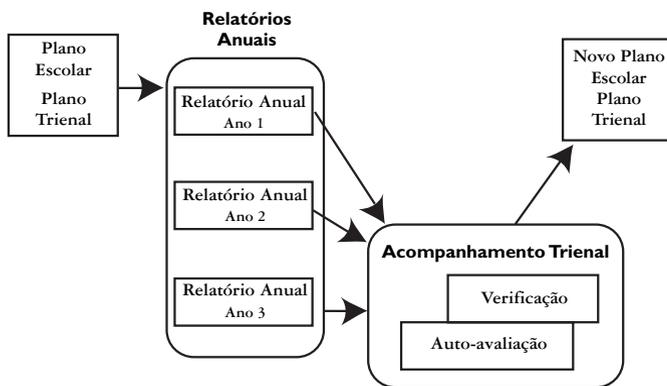
Estes elementos presentes nos processos de responsabilidades respondem a dois objetivos maiores: eles satisfazem as "aspirações legítimas do governo no que se diz respeito à responsabilidade do rendimento escolar" e ajudam "as escolas e os professores a avançarem em relação às normas de aprendizagem". (Office of Review, 1998 a p. 4). Estes processos permitem às escolas controlar e constatar o estado de sua eficácia, procurando melhorá-la. Estes processos estabelecem uma estrutura para planejar, desenvolver e prestar contas às instâncias superiores; no interior desta estrutura, as escolas estabelecem seus planos e suas prioridades educacionais, respeitando as diretrizes governamentais (pela mediação da Carta da escola) e zelam pelo avanço dos seus projetos, visando a realização dos seus objetivos por meio dos relatórios anuais e de auto-avaliações. A auto-avaliação é controlada de fora, dentro da fase de verificação no passo "inspeção" nos processos de responsabilidades. A Carta, os relatórios anuais, a auto-avaliação e a verificação independente constituem os documentos públicos que a coletividade local pode consultar dentro de cada escola. O DE não autoriza o público a ter acesso aos documentos dos processos de responsabilidades que lhe são submetidos; cabe à escola torná-los acessíveis. (para mais detalhes, ver Gurr, 1999).

¹⁵ As avaliações do PEA e do GAT, mencionadas anteriormente, são também utilizadas no setor de responsabilidades.

A avaliação das escolas

Trata-se de um elemento dos processos de responsabilidades. A avaliação das escolas, como mostra o gráfico 4, consiste em um controle trienal, baseado sobre uma auto-avaliação e uma verificação externa e independente, que conduz à elaboração de uma nova Carta da escola. Encoraja-se a consulta coletiva em todos os passos do processo. Um bom número de escolas recorre a uma grande participação comunitária para facilitar a auto-avaliação, onde há uma presença representativa da comunidade no momento da verificação e uma participação coletiva na redação definitiva para a nova Carta. Neste quadro de referências, três relatórios

Gráfico 4 – Avaliação das escolas



anuais são elaborados. A maior parte das escolas apresenta dois relatórios anuais, com a auto-avaliação servindo de balanço dos resultados dos três últimos anos e de terceiro relatório anual.

AUTO-AVALIAÇÃO DA ESCOLA

O documento de auto-avaliação recapitula os desempenhos da escola durante os três anos de vigência da Carta. Este é o documento utilizado no processo de verificação. Na maior parte dos casos, ela equivale ao terceiro relatório anual de um mandato trienal da Carta. É a escola que redige o documento, respeitando as orientações governamentais. Convém terminar o processo de verificação antes de proceder ao controle externo destes dados.

Existem diretrizes precisas sobre a forma como as escolas devem interpretar os seus dados para fazer sua auto-avaliação em comparação com o relatório anual. Trabalhando com estes elementos, as escolas são chamadas a apresentar os dados, a interpretá-los, a emitir um julgamento e a fazer recomendações. As recomendações apresentam os objetivos e as prioridades a serem inseridas nas Cartas subseqüentes. Preparando as auto-avaliações, as escolas são estimuladas a fazerem intervir a comunidade escolar, com um grau de participação variável, segundo cada caso. Alguns estabelecimentos utilizam consultores para facilitar o processo e/ou análise.

Verificação

Um avaliador externo comprometido com o DE é encarregado de controlar a auto-avaliação da escola. O processo de verificação deve ser construtivo e, ao mesmo tempo, estimulante. Construtivo, na medida em que o trabalho da escola e o progresso adquirido durante os três últimos anos são reconhecidos e recompensados. Estimulante, na medida em que o processo termina com a formulação de novos objetivos e prioridades relativas ao progresso a ser atingido nos 3 próximos anos. O avaliador desempenha o papel de parceiro crítico que trabalha com a escola para revisar a análise de seus dados e

assegurar que a auto-avaliação se baseia sobre dados fornecidos, mostrando novamente suas realizações, ressaltando os domínios susceptíveis de progresso ou aqueles que foram postos de lado, fixando um calendário de planejamento e de reforma para os três anos seguintes. (Office Review, 1997).

Durante um dia letivo escolar, ocorre a verificação, realizada geralmente entre o avaliador, o diretor, o presidente do conselho escolar e um ou mais professores. Ao fim da reunião, o avaliador redige um relatório (que será enviado ao diretor para consulta antes que ele seja ratificado pelo avaliador e pelo presidente do conselho) que será, em seguida, enviado para a administração central. O resultado final do processo se traduz pela formulação de um conjunto de recomendações pactuadas em torno das finalidades, de prioridades e de objetivos que dizem respeito às medidas de avanço a serem introduzidas na Carta seguinte. (Gurr, 1999). A escola tem, em suas mãos, um grande domínio do processo já que ela mesma prepara sua auto-avaliação, assegurando uma ampla representação no grupo de verificação e participa ativamente desta, graças à presença do diretor.

Orçamento global

A alocação de verbas representa um elemento substancial das Escolas do futuro. Ela permite que a reforma instaure uma nova base de financiamento de escolas públicas victorianas, graças à implementação de um sistema de orçamento global (EBG) bem estruturado. O EBG é, antes de tudo, um modelo de financiamento focalizado que possui um elemento de base para o conjunto das escolas, ao qual se soma um elemento de equidade, baseado no perfil dos efetivos. De outro ponto de vista, o EBG tenta garantir a harmonia dos meios com as necessidades de aprendizagem. Cada escola recebe um EBG. Grande parte deste, destinada ao financiamento por aluno, deve refletir as requisições de crédito de uma série de variáveis

ligadas às necessidades de aprendizagem. O EBG assegura o financiamento de todas as despesas da educação: salários de corpo docente e taxas indiretas, taxas de exploração e de manutenção, etc. É essencialmente um "modelo de financiamento baseado nas necessidades e condicionado pelas atividades". (ver Ross e Levai, 1999). É desses fatores expostos acima que cada escola individual se beneficia de uma flexibilidade pela qual pode destinar seus recursos globais, de acordo com as necessidades locais.

As escolas foram secundadas por créditos suplementares, a fim de implementar o orçamento local destinado ao apoio administrativo, e por um pacote de softwares CASES (Computerized Administrative Systems Environment for Schools – Ambiente de sistemas administrativos computadorizados para escolas). Esta série de medidas permite às escolas acompanhar suas operações financeiras e administrativas e o movimento do corpo docente. A descentralização da gestão financeira, em nível local, é destinada a dar uma autonomia de meios aos dirigentes de estabelecimento e aos conselhos escolares para definir e dividir os meios em função das prioridades locais, para separar o financiamento da educação da organização do ensino, reduzindo a necessidade da intervenção da burocracia central.

Onde o volume orçamentário da escola é muito elevado, há um equivalente do EBG. Seja ele qual for, o cálculo de base de divisão se mostra difícil por diversas razões, principalmente pela ausência de dados sobre as alocações de verbas dos anos anteriores e pela falta de debate sobre os pesos relativos a serem atribuídos aos diferentes fatores que refletem as necessidades de aprendizagem.

Em 1994 (e novamente em 1995), o Ministro da Educação solicitou ao Comitê de educação para aconselhá-lo sobre a instauração de um mecanismo que permitiria ao DE destinar 90% da verba do estado às escolas. A maior parte das

recomendações formuladas pelo comitê, em 1994 e 1995, foi adotada, em particular: o financiamento individual obrigatório completado pelos seguros sistemáticos dados aos alunos em dificuldade, aos deficientes físicos ou com qualquer outro problema, aos alunos de zona rural ou isoladas, ou àqueles que não possuem o inglês como língua materna e aos programas prioritários. Os princípios que são a base destas recomendações são os seguintes:

- - Preeminência de Considerações Educacionais:

Este princípio afirma que a determinação de fatores a serem levados em consideração na elaboração do EBG e sua ponderação relativa respondem, antes de tudo, às considerações de caráter educativo.

- Imparcialidade:

Este princípio assevera que as escolas, tendo a mesma diversidade de necessidades de aprendizagem, recebam o mesmo montante total de recursos no nível do EBG. Em virtude deste princípio, o EBG deve corrigir as desigualdades de divisão, de forma que certas escolas recebam mais fundos e outras, menos em relação ao passado.

- Transparência:

Este princípio assegura que a validade da educação e a imparcialidade do EBG apareçam somente onde a base de destinação de créditos, dentro da EBG, seja transparente. Em outras palavras, tudo deve ser claro e imediatamente compreensível para todas as partes interessadas. A base de alocação de recursos para cada escola deve ser pública.

- Subsidiariedade:

Em virtude deste princípio, uma decisão pode ser tomada pelo poder central se, e somente se, ela não puder ser tomada em escala local. Esta capacidade descreve o princípio da maximização dos fundos disponíveis para as tomadas de decisão no nível da escola. Uma das

conseqüências da elaboração de um EBG é começar a considerar como incluídas no orçamento todas as rubricas de gastos ligados ao funcionamento da escola. Toda e qualquer decisão de excluir uma rubrica do EBG deve ser justificada. Esta exclusão só é possível se: (a) a escola não conseguir garantir o domínio das despesas correspondentes a esta rubrica; (b) de um ano para o outro houver uma flutuação excessiva de despesas de uma rubrica; (c) for impossível prever as despesas para uma rubrica no nível da escola; (d) as despesas forem de naturezas desiguais ou (e) a rubrica servir somente de via de regulamentação para a escola.

- Responsabilidade:

A responsabilidade é a contrapartida necessária do pivô educativo em torno do qual se articula a EBG, dado que este último se esforça para harmonizar os meios com as necessidades de aprendizagem. Uma escola que recebe créditos, devido às necessidades de aprendizagem de seus efetivos, tem a responsabilidade de oferecer programas, satisfazendo as necessidades, e deve poder responder sobre a utilização dos créditos e também dos resultados obtidos em relação às necessidades de aprendizagem.

- - Estratégia de Aplicação

Com o anúncio das novas medidas de financiamento, espera-se que elas sejam aplicadas, progressivamente, ao longo de vários anos, para evitar uma modificação brutal no nível de financiamento das escolas, de um ano para outro (Education Committee, 1994-1995).

Ao entrar em vigor em 1995, o EBG possuía os seguintes seis elementos:

- - um financiamento de base (sobre a base de modelos de subvenções e dotes com um suplemento para o apoio administrativo para as pequenas escolas nos dois

primeiros anos de escolaridade, o que representa 80% do orçamento anual);

- -um financiamento suplementar para as escolas em zonas rurais e isoladas (segundo o tamanho do estabelecimento e seu grau de isolamento), para permitir estruturar o corpo docente e diversificar os programas nestas escolas;
- - um financiamento suplementar para os alunos que não têm o inglês como língua materna;
- - um financiamento suplementar para os alunos portadores de necessidades especiais.
- - um financiamento suplementar para os alunos com dificuldades de aprendizagem;
- um financiamento suplementar para os programas prioritários: educação física e esportes, ciências e técnicas, música instrumental, desenvolvimento profissional, arte na Austrália.

USO DE SISTEMAS INTEGRADOS DE GESTÃO E DE TECNOLOGIA

Uma outra dimensão importante das Escolas do futuro está no uso da tecnologia e da informática. No nível administrativo, como já foi dito, o CASES foi concebido para ajudar as escolas a seguirem suas operações financeiras, administrativas e de gestão do corpo docente. As escolas estão ligadas a partir do computador central. Cada escola está equipada de material de informática e de softwares normalizados. O CASES ainda armazena e trata um conjunto dos dados, desde os dossiês de alunos (oriundos, muitas vezes, dos próprios professores) até as informações sobre os recursos financeiros, materiais e humanos. Para valorizar as informações armazenadas e conservadas no CASES, um outro sistema de

softwares foi implementado – o Sistema Computacional de Gestão do CASES (CMIS – Cases Management Information System) cuja extensão permite ajudar o CASES em matéria de gestão. Este novo sistema fornece um certo número de relatórios, apresentados sob forma gráfica, que foram preparados de acordo com as escolas e os poderes públicos. O CASES e o CMIS são dois programas que o DE desenvolveu internamente.

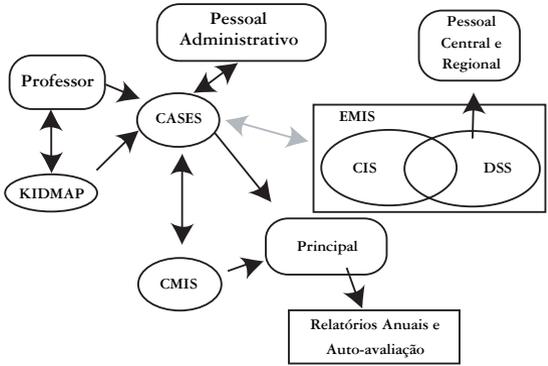
Para melhorar o dispositivo acrescentando-lhe os dossiês de alunos, um terceiro produto computacional foi introduzido. Trata-se de um produto comercial adaptado às escolas victorianas. O "Kidmap", como é chamado, permite avaliar e armazenar os desempenhos escolares, analisar e descrever os progressos/necessidades dos alunos, escrever os relatórios para os pais e estabelecer a disponibilidade de recursos pedagógicos. As escolas e os sistemas educacionais têm então acesso aos dados relativos aos alunos e podem analisá-los e interpretá-los de diferentes formas.

No centro de cada região, o DE introduziu um sistema de informação de gestão de educação (EMIS – Education Management Information System) que está ligado com o ambiente CASES/CMIS. A base do EMIS é constituída pelo sistema computacional de empresas (CIS – Corporate Information System) que integra os perfis escolares de base, uma revisão dos acontecimentos, uma lista telefônica e uma série de documentos. O EMIS contém também um Dispositivo de ajuda à decisão (DSS – Decision Support System) que tem as mesmas bases de dados que o CIS, mas com funções suplementares. Estas funções fornecem informações complementares que permitem não somente o estabelecimento do perfil de cada escola, mas também de compilar os dados numéricos que podem ser telecarregados em um programa de criação e de manipulação interativas de quadros numéricos visualizados e podem receber tratamento de texto.

A interface entre estes sistemas de gestão computacional

está representada esquematicamente no gráfico 5. Este gráfico ilustra as principais vias de comunicação e seus usuários no contexto do sistema computacional de gestão de escolas do futuro. Para os elementos do relatório anual e da inspeção acadêmica, os processos são tratados por toda uma série de dados provenientes das escolas e do sistema escolar a respeito do desempenho dos alunos e de seus estabelecimentos escolares. Isto facilita amplamente a coleta e análise de dados explorados na implementação dos processos de responsabilidades e nas atividades cotidianas da escola.

Gráfico 5 – Sistema informativo de gestão do Departamento de educação: KIDMAP, CASES, CMIS ET, EMIS



Tratando-se de métodos de ensino, diversos programas que fazem ampla referência à tecnologia foram também instaurados a fim de dar um tratamento a esses métodos. Um programa interativo de televisão via satélite (ISTV) foi criado em 1994. As escolas públicas e particulares instalaram antenas parabólicas para captar os programas oriundos de uma unidade central ("Iniciação a línguas via satélite" ou ainda "ensino de ciências e técnicas para a escola primária", citando apenas dois de um vasto repertório de programas). Os alunos podem dialogar diretamente com os apresentadores de programas por

teletexto ou telefone. Os programas de formação profissional destinados aos professores e os programas acessíveis a todos os outros grupos da comunidade também são propostos por este meio. Outras iniciativas foram lançadas no nível de programas escolares, com os seguintes títulos sugestivos: "Classes do futuro", "Classes Planetárias" ou "Giz numérico". Em princípio, os programas dão acesso à Internet em todas as escolas, oferecendo-lhes a possibilidade de atualizar os métodos de utilização de novas tecnologias, levando os professores e apresentadores a trabalhar conjuntamente na concepção de softwares educativos e lúdicos. (Townsend, 1997).

DESENVOLVIMENTO E APOIO PROFISSIONAL

O dispositivo de recursos humanos deu um tratamento às estruturas de carreira dos dirigentes de estabelecimento e dos professores. Ele "engloba as medidas de reestruturação do setor público onde há redução de pessoal das unidades centrais ou regionais, com uma célula estratégica de pequena dimensão, mas possante e que possui capacidade de controle do sistema" (Caldwell e Hill, 1999). Como já foi dito, há cinco elementos no setor de recursos humanos: (1) recrutamento local do corpo docente; (2) flexibilidade total de dotações e planejamento da mão-de-obra; (3) gestão de desempenho para dirigentes de estabelecimento e professores; (4) desenvolvimento profissional; (5) novos planos de carreira. Este dispositivo prevê repassar a seleção de pessoal docente para o nível local, o reforço das capacidades dos dirigentes de estabelecimento cujo papel é bastante importante para um programa de desenvolvimento profissional, e o crescimento das competências dos professores no uso das reformas em vista da melhoria do programa escolar. Todavia, o corpo docente continua a depender da autoridade

central. Ao mesmo tempo, os estabelecimentos adquirem uma autonomia cada vez maior para o recrutamento e a implementação de acordos profissionais, paraprofissionais e de apoio.

Todas essas modificações necessitaram de um compromisso considerável da parte da administração central e, depois, do DSE, para assegurar o desenvolvimento profissional de todos os atores envolvidos: dirigentes de estabelecimento, professores e especialistas. Adotando o programa de Escolas do Futuro, as escolas dispõem de um período probatório de seis meses para assegurar que elas estão prontas para assumir suas novas responsabilidades. Para os dirigentes de estabelecimento, o desenvolvimento profissional engloba as questões do orçamento global, liderança e gestão. O corpo administrativo segue uma formação para melhor compreender o novo sistema computacional e o processo de planificação global dos gastos, incluindo aí a gestão de recursos humanos. Os professores se iniciam em programas de controle do programa escolar, de acordo com a Carta das escolas. Os especialistas recebem uma formação que os ajuda a compreender o processo de evolução da Carta da escola e a implementação do programa das escolas do Futuro.

No nível central e regional, foram criados postos para a gestão dos assuntos locais. Esses postos de Chefe de ligação de distrito (CLD) foram criados por todo o estado. Dois postos foram previstos para o serviço central. O papel do CLD é de agente de ligação que aconselha e ajuda os dirigentes de estabelecimento, contribui para o desenvolvimento profissional e zela para que as escolas tenham acesso aos serviços de apoio pedagógico aos alunos e professores. Além disso, para cada região existe um pequeno grupo de apoio.

A ajuda aos dirigentes de estabelecimento e aos professores não deve parar no início do projeto. Trata-se de uma atividade permanente. A ajuda na formação de liderança, a instrução e o treinamento com diretores de escolas já adaptadas

ao novo sistema contribuem para o surgimento de um auto-controle também por parte das escolas mais "jovens" no programa. O "Programa de reconhecimento profissional" oferece aos professores a capacidade de optar por um melhor sistema de salário e de desenvolvimento de carreira com uma avaliação anual. Os principais objetivos do programa são os seguintes:

- oferta de um processo de trabalho que favorece e recompensa os professores competentes e conscienciosos;
- promoção do desenvolvimento de uma ética que preconiza a excelência e os critérios rigorosos de sucesso;
- informação, de modo oficial, sobre o desempenho dos professores de forma a garantir um bom desenvolvimento de carreira durante a trajetória profissional e de outros meios (Peck, 1996, citado por Townsend, 1997, p. 207).

Para atender a estes objetivos, o DE destinou, em 1995, a soma de 240 dólares australianos por professor e por escola para o desenvolvimento profissional dos docentes. Isto significa que a avaliação pode ser uma garantia de melhoria e serve de fundamento para promoções muito mais pelo mérito do que pelo tempo de serviço. O recrutamento, a avaliação e o desenvolvimento profissional em nível local permitiram às escolas controlar melhor a gestão de seus recursos humanos e de dispor de uma maior flexibilidade para responder às necessidades locais.

RESUMO DA REFORMA DAS ESCOLAS DO FUTURO

A reforma das Escolas do futuro atribui uma considerável parte de autoridade e de responsabilidade às escolas. Num primeiro momento, a DSE publicou dois cadernos, *Schools of*

the Future Information Kit e Schools of the Future Guidelines for Developing a Schools Charter (1994), visando ajudar as escolas a aplicarem a GAE. Estes textos contribuíram para motivar o reconhecimento dos dirigentes de estabelecimento como autênticos líderes e os ajudaram a formar e a dirigir suas equipes de docentes, definindo claramente as responsabilidades mais importantes em todos os níveis da escola. Um bom número de observadores afirma que a identidade de cada estabelecimento e de cada comunidade se reflete nas particularidades de seus programas escolares, selecionados a partir de toda uma série de estudos propostos pelo Conselho de Estudos do Estado de Victoria. Diferentes aproximações pedagógicas e didáticas são estimuladas a fim de otimizar as vantagens adquiridas graças aos progressos tecnológicos e para permitir a cada aluno desenvolver plenamente suas capacidades e atingir o objetivo global de uma educação de qualidade para todos. A Carta estabelecida segundo as diretrizes dos DSE/DE mostra o ponto de vista da escola e enquadra a destinação de recursos. O elemento primordial para o sucesso da escola é sua aptidão para responder às necessidades coletivas e garantir um serviço capaz de satisfazer às demandas de matrícula de alunos, desenvolvendo o potencial dos seus diplomados no mercado de empregos.

Atribui-se o sucesso da reforma a diversos fatores (Gurr, 1999). Primeiramente, o processo das responsabilidades oferece um programa integrado, que age em dois níveis: o planejamento e desenvolvimento da escola e a responsabilização. Esta dupla função é a chave do sucesso. As escolas apreciam este tipo de processo, pois ele fornece a elas uma preciosa ferramenta de desenvolvimento. Os programas de inspeção, como aqueles que existem na Inglaterra, não oferecem o mesmo grau de ajuda às escolas como o que ocorre nos processos de responsabilidade. Em segundo lugar, o processo repousa em torno da elaboração de um gabarito de desempenho. Alguns destes foram atualiza-

dos por meio de sondagens de opinião junto ao corpo docente e aos pais dos alunos, enquanto outros acompanharam outros passos da reforma (CCN) com os quais eles foram concebidos. É importante ressaltar a criação de pontos de referência que permitem às escolas avaliarem seu desempenho em relação à média do estado e aos estabelecimentos que possuem a mesma população escolar. Em terceiro lugar, a definição destes gabaritos é feita com o apoio de softwares apropriados que facilitam a apresentação e análise de dados.

De acordo com Gurr (1999), este dispositivo dá às escolas um instrumento que lhes permite acompanhar o desenvolvimento de seu desempenho, dispor de uma estrutura de garantia de qualidade para a gestão e de um mecanismo de qualidade conforme as exigências do sistema. De fato, o processo de responsabilidades oferece as vantagens de um modelo de acompanhamento da supervisão de estabelecimentos com um programa de apoio explícito e aprofundado para a planificação e o desenvolvimento escolares. Além disso, níveis apropriados de desenvolvimento profissional foram utilizados para facilitar a implementação do setor de aplicação. A elaboração da Carta, do relatório anual e da inspeção trienal deu lugar para diversas discussões e consultas. O Bureau central de avaliação das escolas consultou diversos experts através do mundo e investiu no desenvolvimento do pessoal que acabou por adquirir uma grande experiência internacional em vista da melhoria das práticas. A independência do Bureau de avaliação, em relação ao DSE, o autoriza a desenvolver o processo de responsabilidades sem tensões que poderia ter que suportar caso ele fizesse parte da estrutura burocrática das escolas.

As escolas permanecem, entretanto, submetidas a enormes obrigações (ver Caldwell, 1998 b, por comentário). Por exemplo, o papel de direção do diretor de uma Escola do Futuro é exigente. Enquanto administrador do conselho escolar, este último deve assegurar o controle de previsões

orçamentárias após as destinações globais calculadas segundo um modelo de financiamento focalizado e definir sua política educacional conforme certas diretrizes. Todas essas tarefas incidem sobre os diversos interesses de todos os atores envolvidos. Aqueles que se encarregam de tais funções têm pesadas e crescentes responsabilidades, seja devido à proximidade do DE e do Ministro da Educação, diante do corpo docente, dos pais e de toda comunidade, seja devido à ligação com "o exterior" por intermédio de membros do conselho da escola.

Além disso, a despeito de numerosas realizações da Escola do futuro, constata-se um impacto negativo que se traduz por um crescimento da carga e do tempo de trabalho para os professores e dirigentes de estabelecimento, uma preocupação no nível dos recursos, uma dependência crescente em face do financiamento local, notadamente para o pagamento de taxas escolares, na destituição do poder dos professores e no declínio da diversidade escolar (Townsend, 1996). Há também uma frustração diante da impossibilidade de se implementar alguns passos da reforma, em particular a promessa de um controle das escolas sobre as dotações de fundos e a aplicação de um plano de gestão de desempenho pelo diretor. (Cooperative Research Project, 1998).

Alguns expressaram sua inquietação, constatando que as reformas em favor de uma descentralização do poder no sistema educacional atual eram mais medidas de redução de custos do que um meio de melhoria da eficiência. De fato, este fenômeno de redução de custos e de redução do pessoal é característico da maior parte das reformas de GAE através do mundo.

Smyth (1993), dentre outros, confirma este fato na seguinte constatação:

"Um dos aspectos visíveis (é verdade, e mesmo notável, será mesmo notável?) da manifestação do fenômeno de gestão escolar autônoma através do mundo é que ela ocorre no contexto de reduções sem precedentes do orçamento da educação. Em todos os lugares onde surgem escolas autônomas, apela-se a esta noção como uma arma com a qual pode-se obter o dito "desempenho" e um "enxugamento" do pessoal da educação".

De outro lado, novas disposições sobre a tomada de decisões e a participação coletiva vêm na educação uma parceria entre os professores e os pais de alunos. Isto parece ter sido em grande parte reduzido em razão de maior poder conferido ao diretor (Townsend, 1997, p. 212). Townsend (1994) constata que, tanto na Austrália como nos Estados Unidos, uma unanimidade de membros da comunidade escolar julga que o fator primordial de desenvolvimento de escolas eficazes seja um corpo docente consciencioso e qualificado.

RESUMO DO CAPÍTULO

Este capítulo analisou uma das reformas mais avançadas de GAE. Qualificadas como "Escolas do Futuro", o projeto GAE no Estado de Victoria conheceu vinte anos de evolução que levaram a um "realinhamento das responsabilidades e da autoridade." (Caldwell, 1995, p.5). Desde seu lançamento, em menos de dois anos desta iniciativa, mais de 1700 escolas públicas se tornaram autônomas, garantindo, elas mesmas, o controle de seu orçamento, da sua planilha de gastos, cobrindo mais de 90% das despesas e com os dirigentes de estabelecimentos habilitados a escolher o corpo docente.

A reforma, que tem por objetivo a melhoria da qualidade da educação dos alunos, dá à escola a responsabilidade de tomar decisões, fixar prioridades e controlar os meios e se

articular em torno dos seguintes elementos. O primeiro é o enquadramento do programa escolar que torna explícitos os critérios de sucesso dos alunos em todos os níveis (ou em quase todos). Este enquadramento ajuda as escolas a formular e a implementar procedimentos conforme suas respectivas visões, a criar seus próprios programas, levando em consideração a identidade, as aspirações e os interesses do corpo docente. O segundo é o setor de recursos humanos que diz respeito ao desenvolvimento de carreira do corpo docente e à sua trajetória profissional. O terceiro elemento é o setor dos meios financeiros, que autoriza a escola a gerenciar 90% de seu orçamento comum de educação, dando-lhe a possibilidade de utilizar todos os recursos em função das necessidades de aprendizagem dos alunos, e financiar os estabelecimentos de maneira transparente e equitativa, por intermédio do EBG. Enfim, o processo de responsabilidades tornou-se o mecanismo principal de acompanhamento do rendimento escolar, graças a uma Carta da escola e, em seguida, graças a relatórios e controles. Passamos em revista estes aspectos que poderiam ser adotados por outros sistemas educacionais e/ou, ao mesmo tempo, as particularidades do sistema australiano e victoriano, em torno dos quais os planejadores e administradores de outros sistemas devem refletir de maneira a adaptá-lo às suas situações.

A análise ressalta várias observações significativas que apresentam um interesse para os planejadores e os altos responsáveis dos ministérios da educação de outros países. A primeira destas observações é que o movimento a favor da eficácia e eficiência da educação, ilustrado pelo programa de escolas do futuro, levou à reestruturação do sistema e impôs conceitos de desempenho que necessitam de competências em diversos domínios por parte dos conselhos de escola e dos dirigentes de estabelecimento. A ambigüidade do processo de descentralização reside no contraste entre a transferência de responsabilidades para a escola naquilo que concerne às transferências de

créditos, e a retenção do poder para avaliar, controlar e reorientar as atividades escolares. O equilíbrio pode ser difícil para um dirigente de estabelecimento antes mesmo de iniciar esta tarefa. Mas uma boa compreensão das limitações do processo de descentralização permitiu o controle deste problema.

A segunda observação diz respeito ao orçamento global das escolas. O EBG é, antes de tudo, um modelo de financiamento focalizado que compreende um elemento de base comum para todas as escolas, associado a um elemento de equidade, fundado nas características dos efetivos escolares. O EBG permite financiar todos os custos, compreendendo os salários e as taxas indiretas, as despesas de funcionamento e de manutenção. O EBG possui dois componentes: um componente central baseado na população escolar de cada escola e um componente indexado, fundado nas características específicas de aprendizagem dos alunos.

A terceira observação é que este modelo de financiamento está destinado a responder às necessidades educativas dos alunos, tomadas individualmente em cada estabelecimento. As diversas categorias são divididas em alunos com alguma deficiência ou retardo, nos que estão nas zonas rurais ou regiões isoladas, nos que têm dificuldades no plano educacional ou que não possuem o inglês como língua materna. Os princípios orçamentários em matéria de preeminência pedagógica, de subsidiariedade, de responsabilidade e de aplicação estratégica de modalidades de financiamento foram considerados na destinação dos créditos. Porém, a tensão que representam a responsabilidade e a centralização, pouco a pouco, se chocou com a exigência da liberdade apregoada. As escolas, enquanto instituições capazes de destinar os fundos segundo um plano local, devem encarar as responsabilidades crescentes.

A quarta observação tratou de um dos aspectos mais destacados do EBG. Ela destina um financiamento maior à primeira infância, pois a aprendizagem da criança desde o curso

preparatório até o curso elementar é primordial para desenvolver as capacidades de leitura, de escrita e de cálculo que constituem a base do sucesso futuro.

A quinta observação expressa a utilização da tecnologia e dos sistemas computacionais para a execução e para o acompanhamento das funções administrativas do sistema nos níveis central e local. Esta idéia caminha junto com a utilização da tecnologia para ensinar nas zonas urbanas, rurais e isoladas.

A sexta observação concerne ao papel dos dirigentes para mudar a cultura do sistema. No Estado de Victoria, o movimento progressivo de todas as escolas que aderiram aos programas de Escolas do Futuro foi realizado sob impulso forte e direto do governo e do Ministro da Educação que acreditaram no valor da participação das coletividades locais na gestão escolar. O ministério designou todos os fundos necessários para cobrir os gastos do processo de reestruturação e delegou uma considerável autoridade e responsabilidade às escolas. O ministério outorgou diversos kits informativos e outros cadernos sobre todos os aspectos da reforma para ajudar todas as escolas a adotarem a GAE. A reforma permitiu aos dirigentes de estabelecimento de serem reconhecidos como verdadeiros "leaders" que montam e dirigem suas equipes de ensino, definindo importantes responsabilidades fixadas no âmbito da escola. O papel de liderança no nível mais elevado (o Ministro, no caso presente) intervem no sentido da transformação da cultura do sistema. Já o papel dos diretores no seio das escolas se revela capital para o sucesso da gestão autônoma. As funções de liderança, necessárias para garantir uma boa reforma da GAE, são examinadas no capítulo seguinte.

Enfim, o movimento progressivo de todas as escolas que aderiram ao programa de escolas do Futuro acarretou um debate sobre as questões específicas sem, contudo, questionar os valores do próprio sistema. Os valores governamentais se

relacionam à eficácia, à autonomia e à liberdade, mas também fazem referência a um modelo regido pela economia do mercado. Além disso, posto que as políticas governamentais da GAE têm a tendência a ignorar os resultados das pesquisas e de estudos comparativos e, que a ênfase permanece sobre as prioridades econômicas, as questões de equidade, de justiça social e de igualdade de oportunidades correm o risco de ficarem ocultas. O impacto que a delegação financeira pode ter sobre pontos tais como a equidade num estabelecimento autônomo será analisado no capítulo seguinte.

4. DELEGAÇÃO FINANCEIRA E LIDERANÇA

INTRODUÇÃO¹⁶

Este capítulo se dedica aos imperativos da reforma no plano educacional. A reflexão será guiada, de uma parte, pela eficiência da GAE em "executar" aquilo que ela promete atingir, a saber: a descentralização das responsabilidades – dentre elas, responsabilidade financeira – a melhora do rendimento escolar, o impacto sobre a equidade dentre e entre as escolas e, de outro lado, sobre as transferências de diversas funções administrativas para a escola. Diversos autores citados nesta obra sugerem que, através da adoção de aproximações e de técnicas da GAE, é possível desenvolver e promover as características das escolas de alto desempenho. Na atualidade, existem provas limitadas de pesquisa empírica para indicar se a promoção é ou não eficaz. (Campbell- Evans, 1993, p. 93). As obras dedicadas a este tema merecem reflexão. Convém, em particular, prestar atenção ao processo de delegação financeira e de descentralização da destinação de recursos às escolas e as considerações sobre a liderança e a equidade.

Uma análise da GAE e do repasse financeiro se mostra útil para melhor apreender os fatores que podem determinar o

¹⁶ Agradecemos a F.I. Patterson por nos ter ajudado na preparação deste capítulo.

grau de sucesso (em termos de aquisições pelos alunos) que se pode esperar de uma gestão descentralizada. Brown (1990) seleciona seis elementos para uma boa GAE:

- autonomia, flexibilidade e capacidade de reação;
- planificação garantida pelo diretor e pela comunidade escolar;
- novos papéis do diretor;
- ambiente escolar favorável à participação coletiva;
- colaboração e espírito de colegiado por parte do corpo docente;
- sentido maior de eficácia individual por parte dos dirigentes de estabelecimento e dos professores.

A análise de Brown demonstra que a GAE incita os dirigentes de estabelecimento e a escola a reforçarem o planeamento e que há meios, em bom número, postos à sua disposição para se adequar a estes planos. Ela demonstra, além disso, que os maiores financiamentos são orientados para atividades apreciadas em função dos resultados de aprendizagem, como o desenvolvimento profissional e os manuais escolares. A análise de Brown mostra ainda que a GAE, à medida que ela favorece uma maior solidariedade na escola, desenvolve ao mesmo tempo o sentido da contribuição individual para a escola.

Duignan (1990) fala de uma abordagem de programas escolares, fundada na clientela e direcionada para o poder de decisão atribuído às escolas, para permitir que elas controlem os seus próprios recursos a fim de harmonizar os conhecimentos em benefício dos alunos.

"Num bom número de países através do mundo, aquilo que prende a atenção dos educadores são os problemas ligados ao processo de ensino-aprendizagem, a transferência de responsabilidades para o nível da escola, uma maior diversidade dos profissionais presentes na escola

e uma pressão cada vez mais forte sobre as escolas para que estas eduquem e preparem os alunos para o mundo de amanhã e aos seus futuros empregos. Os profissionais não escapam das aspirações contraditórias do público a respeito da escolaridade. Há diversas contradições: os pais dos alunos criticam violentamente os sistemas educativos defendendo os professores; a pressão em favor da rentabilidade e da eficácia no nível do governo diante da indignação provocada pelo anúncio do fechamento de uma escola local; e ainda certos grupos de empresários que exigem, a todo custo, qualificações específicas relacionadas ao trabalho e existem outros que exigem um pensar genérico e competências que possam vir a ser exploradas."

Os dirigentes de estabelecimento devem encontrar uma base de negociação entre as opiniões díspares dos atores implicados. Na realidade, o conteúdo do papel de liderança do diretor é muito importante para ser incumbido a uma só pessoa. Uma solução poderia ser a obtenção da participação e ajuda de outros. Com os meios limitados para responder às demandas e tarefas ilimitadas, o emprego comum de recursos de uma equipe de diretores de escola é uma solução concreta. A admissão do compartilhamento ou do trabalho em equipe pode ajudar a desenvolver a eficácia e eficiência da liderança.

POR QUE DELEGAR A GESTÃO FINANCEIRA?

A delegação da gestão financeira às escolas tem como objetivo melhorar a eficiência destas instituições. Um dos aspectos desta melhoria passa por uma maior eficácia no nível de direção, já que os atores que decidem estão mais próximos dos seus "usuários" que devem ser beneficiados com as decisões tomadas. Dentre outros aspectos, destaca-se a melhoria da eficácia, uma responsabilidade mais evidente e um controle mais rígido da qualidade da educação. A delegação dos recursos financeiros pode ser considerada como uma condição

necessária à criação de uma economia de mercado competitiva para as escolas, oferecendo uma escolha ao "consumidor". MacGregor (1990) cita o Ministro Britânico da Educação e da Ciência:

"A grandeza própria e única do financiamento focalizado no aluno será retirada a partir de seu efeito sobre as normas educacionais. Isso conduzirá a uma corrida pela excelência. Haverá uma clara incitação por parte das escolas para atrair um maior número de alunos. Recompensar-se-á este sucesso. As escolas de boa reputação – que nem sempre serão afetadas por limites de efetivos artificiais – atrairão os alunos, vão de crescer e de receber mais dinheiro. Em suma, teremos um sistema muito mais atento à demanda e ainda com a vantagem de ser orientado para o consumidor. Há duas razões para isso: as decisões em matéria de gestão ficarão mais próximas da base e haverá uma estimulação financeira para melhorar as normas. (p.1)"

Bowe, Ball e Gold (1992) fazem uma análise dos sistemas educacionais da Inglaterra e do País de Gales, sustentando que o processo educativo se tornou um mecanismo de produção do qual os professores são os produtores, o país os consumidores, os saberes a matéria prima e os alunos instruídos são o produto. Para serem bem sucedidas, as escolas privilegiam as abordagens inovadoras e rentáveis para satisfazer a demanda dos consumidores. Os temas da ordem do dia são sobre o espírito de empreendimento e financiamento ativado para o mercado. Mesmo havendo pontos comuns nas políticas de delegação financeira (de acordo com cada país), as ênfases variam. O Canadá e a Austrália procuram, antes de tudo, a eficácia e a eficiência da gestão; nos Estados Unidos, a maior parte dos projetos são orientados para o acesso à autonomia; e os projetos de GSL, tanto no Reino Unido quanto na Nova Zelândia, são centrados na economia do mercado.

Os modelos de delegação financeira variam enormemente através do mundo (Ross et Levčic, 1999). Existe um

leque enorme de rubricas de despesas delegadas, mas raros são os casos de repasse do conjunto de responsabilidades financeiras. Em princípio, cada modelo de financiamento determina a alocação de créditos para cada escola. A possibilidade de destinação das modalidades específicas de financiamento para as pequenas escolas, de ensino especial ou de necessidades étnicas, é levada em conta por esse modelo. A resposta das escolas em face dos modelos de delegação financeira depende amplamente de seu estado de desenvolvimento, de sua cultura institucional e de sua situação individual. Algumas adquirem rapidamente as competências e as práticas de alto desempenho, enquanto que outras ficam completamente estagnadas. Como constatamos neste capítulo, a GAE evidencia as disparidades entre os estabelecimentos segundo o modelo de financiamento, segundo as taxas fixas ou segundo o grau de segurança com o qual a escola desenvolve as atividades de planejamento, o espírito de empresa e a obtenção de rendas.

Leväcic e Marren (1991), descrevendo as decisões tomadas por onze escolas ligadas à mesma autoridade escolar local, observam que a especificidade de cada estabelecimento se reflete nas suas decisões reveladas em diversos aspectos, como as reformas de estrutura do pessoal e a destinação de um apoio pedagógico e extra-escolar, a manutenção e a organização dos ambientes, o aluguel de prédios e a obtenção de rendas, assim como os meios de aprendizagem e o planejamento a longo prazo. Estas variações resultam, em sua grande parte, de fatores tais como a personalidade e os valores do dirigente de estabelecimento, a opinião dos responsáveis e do conselho de administração, a eficiência da gestão da escola, seu grau de experiência e sua cultura. (Knight, 1993). Inevitavelmente, a situação financeira da escola e a alta ou baixa de seus efetivos escolares influenciam consideravelmente a sua resposta.

Falta ainda à pesquisa definir claramente em que

medida a gestão financeira afasta os dirigentes de estabelecimentos, seus adjuntos e os outros responsáveis de suas tarefas principais tais como a liderança educacional. É possível que a delegação de recursos financeiros burocratize as relações entre o diretor e o corpo docente e ainda crie um ambiente pouco favorável. Entretanto, parece haver concordância em pensar que a importância do diretor da escola aumente de maneira significativa com a delegação dos recursos financeiros. Em Edmonton, por exemplo, Smilanich (1990) indica que:

"O diretor assume a tarefa pouco invejável de juiz – tendo que administrar as necessidades e os desejos do corpo docente e da comunidade (desejos muitas vezes conflituosos e competitivos) – e dispõe da autoridade suprema para planejar as decisões que o orçamento previsto lhe possibilita. O diretor, muitas vezes, é considerado, então, como o prolongamento do Inspetor acadêmico no nível das escolas" (p.7)

Todavia, mesmo que a importância do diretor da escola seja reconhecida pelos pesquisadores, o poder de decisão não é menos controlado, já que a participação e a implicação do corpo docente, o papel mais ativo das instâncias administrativas e a crescente responsabilidade trazem algumas limitações. A atitude dos dirigentes de estabelecimento diante de seu papel determina a sua maneira de reagir em face dos novos poderes. Deve-se reconhecer que a delegação dos recursos financeiros tende a se efetivar lentamente para os departamentos das escolas secundárias e para os docentes das escolas primárias. Entretanto, há também casos em que a personalidade do dirigente de estabelecimento resiste a uma extensão da delegação. (Levacic, 1989). Geralmente, a delegação dos recursos financeiros tende a fazer nascer a participação e a reduzir a autocracia, embora esta constatação não seja universal. Ela cria uma necessidade de legitimar as decisões, de suscitar o entusiasmo

ou a competência técnica, de delegar responsabilidades e de obter cooperação.

EFEITOS DA GAE E DA DELEGAÇÃO FINANCEIRA

Os efeitos da GAE e da delegação financeira são: (a) um melhor planejamento do desenvolvimento escolar; (b) uma redução insignificante de custos da administração central; (c) uma reticência com relação à inovação; (d) uma tendência ao financiamento focalizado; (e) a gestão do tempo como um recurso e (f) um efeito inevitável sobre o rendimento escolar. Cada um destes aspectos merece um desenvolvimento à parte.

Planejamento do desenvolvimento escolar

O planejamento do desenvolvimento da escola, que se baseia nas prioridades e exposição justificada de gastos, é afetado pela delegação de recursos financeiros. A respeito da introdução do ensino de uma língua viva para todos os alunos do 7º ao 11º ano, Thomas (1989, p. 91) faz a seguinte observação: "Já que a escola domina de agora em diante suas finanças, é inevitável que ela queira efetivar uma política de ensino através de meios rentáveis". Ele continua com uma descrição de orçamento estabelecido para a compra de livros e equipamentos, para a melhoria da acústica das salas de aula e para o financiamento dos assistentes dos professores de língua estrangeira. O percentual dos alunos que obtiveram o GCSE com nota de A até C em línguas vivas passou de 17 para 49%.

Custos da administração central

Partindo da hipótese de que a delegação de recursos financeiros tem como eixo central uma redução do tempo de trabalho e uma redução dos custos da administração central,

Brown (1990) realizou um estudo na Colômbia Britânica, comparando quatro distritos centralizados e quatro descentralizados. O estudo não revelou redução significativa de custos na administração central. O relatório Coopers e Lybrand (1988) deixa entender que as economias realizadas, graças a uma gestão mais eficiente dos recursos no nível local, seriam provavelmente equilibradas pelo aumento dos gastos no nível central causado pelo papel mais significativo atribuído aos conselheiros e aos inspetores, bem como pelos custos de manutenção.

Inovação

A delegação de recursos financeiros não deu lugar ainda às grandes inovações. Dado que os dirigentes de estabelecimento são responsáveis pelo orçamento que lhes foi atribuído, eles correm o sério risco de pecar por excesso de prudência. Pode-se pensar que a flexibilidade no repasse dos créditos orçamentários, para deles se tirar melhor proveito, se desenvolve com a experiência do diretor. Em último lugar, entenda-se, à medida que a descentralização avança e, malgrado os controles externos das finanças, se o hábito (existente) favorece a negligência, então a gestão local corre o risco de dar lugar ao desvio de fundos. À medida que os dirigentes de estabelecimento forem mais bem informados sobre o financiamento das escolas e que estas tiverem necessidade de mais capital, condição necessária para um aumento dos investimentos na tecnologia da educação, na sua sustentação, na sua manutenção e substituição, isto exigirá dos dirigentes de estabelecimentos, enquanto grupo, forte pressão sobre o poder central a fim de obter dele um financiamento adequado (Smilanich, 1990).

Financiamento focalizado

O financiamento focalizado é considerado como mais aberto, compreensível e eqüitativo, o que diminui o peso das solicitações e do tráfico de influência. (Knight, 1993). Todos os

modelos se baseiam amplamente na alocação "por aluno": é a régua do dólar que acompanha o aluno. Mas, mesmo que este modelo de financiamento se relacione às necessidades específicas, os problemas ligados às privações sociais, às crianças que precisam de apoio escolar na língua principal e aos custos elevados dos locais raramente são tratados de forma correta. As disparidades orçamentárias entre as escolas desfavorecidas e as providas não oferecem às primeiras uma parte equitativa dos recursos disponíveis.

Ocorre freqüentemente nas escolas britânicas e canadenses uma transferência na destinação de recursos em favor de reais possibilidades de aprendizagem. É assim que o Estado de Victoria propiciou um aumento do financiamento das disciplinas fundamentais nas escolas primárias.

Há uma tendência para delegar os serviços centrais. Em Edmonton, como já observamos, um projeto piloto foi implementado tendo em vista os serviços de apoio pedagógico. No Estado de Victoria as inspeções são também confiadas aos serviços de consultoria externa. Já na Inglaterra e no País de Gales, o governo central força as autoridades escolares locais a delegarem às escolas o financiamento da maior parte dos serviços centrais. As escolas podem, então, decidir se compram estes serviços das autoridades locais ou se o fazem por meio de um outro fornecedor. Mas, se algumas escolas se recusam a ter estes recursos, seu custo corre o risco de ser mais elevado do que o daquelas que os utilizarão. Há também um risco de "deseconomia" de escala. O investimento central do montante total de créditos acarreta ganho de tempo e poupa serviço em favor de maior rentabilidade. O inconveniente do investimento central, do ponto de vista da escola, é que ele corre o risco de não efetivar o equivalente teórico de sua alocação. É esta a razão pela qual a tendência se orienta, provavelmente, mais para uma redução perceptível do monopólio central dos serviços de assistência escolar.

A gestão do tempo como um recurso

Nos Estados Unidos e no Reino Unido, e de alguma forma na Nova Zelândia e no Estado de Victoria, os programas específicos de reestruturação permitem às escolas organizarem o emprego do tempo de sorte que elas possam gerir esse tempo como um recurso. Este fator é potencialmente ligado ao repasse de recursos financeiros, pois o tempo gasto com o ensino e com a administração dos recursos materiais determina a eficiência do processo escolar. Por isso, as noções de horas de expediente, as horas de ensino e as de dólares por alunos relevam a responsabilidade financeira dos dirigentes de estabelecimento. Knight (1993) estima que será necessário esperar que as escolas atinjam seus resultados e comparem os seus custos com os de outros métodos de ensino nas salas de feição tradicional, com o autodidatismo, com o apoio escolar e com o ensino via computador ou a distância.

O Impacto no sucesso escolar

Poder-se-ia escolher o sucesso escolar como critério de repasse de créditos? Se a delegação de recursos financeiros levar as escolas a avaliar rentabilidade dos métodos alternativos de ensino alternativo, a exemplo das variações que se dão sobre as formas tradicionais de ensino, a avaliar as abordagens pedagógicas de escolas autônomas, do ensino individualizado com apoio ao autodidatismo, do ensino por computador com tutoria, do ensino a distância ou da aprendizagem com ajuda de recursos globais da comunidade, isto tudo poderia levar à criação de novos sistemas educativos no século XXI e na era da informática.

Knight (1993) faz referência à "gestão sopa no mel" cujo exemplo mais marcante é a estratégia de educação "América 2000". Nesta estratégia, as coletividades locais e as escolas oferecem recursos para as escolas "new age". Ele também se refere à gestão de prêmios nacionais; de subvenções privadas à

base de critérios inovadores preestabelecidos; à gestão da renovação de grupos dos quais há um bom número de exemplos como as "Escolas para o século XXI" em Washington e, no Reino Unido, "Educação – 2000"; ou o apoio do governo às escolas alternativas como as escolas livres na Holanda ou às "city technology schools" no Reino Unido. Todos estes exemplos poderiam favorecer as despesas ligadas a resultados. Não é o "dólar que acompanha o aluno", mas sim "o dólar que paga pelo resultado do aluno" (Knight 1993).

RESUMO DA DISCUSSÃO

Em resumo, graças à GAE, as escolas parecem conscientes da necessidade de uma gestão mais eficaz e resoluta. Da parte da escola, o planeamento do desenvolvimento escolar e a gestão mais bem pensada estão fortemente ligados à delegação de recursos financeiros. O aspecto mais precioso da delegação de recursos financeiros parece ser a flexibilidade que ela busca no nível da divisão de fundos para responder às necessidades previamente identificadas. Com a tecnologia da informática, esta flexibilidade minimiza o tempo suplementar que seria obrigatoriamente destinado à administração dos estabelecimentos escolares. O uso da tecnologia da informática facilita o planeamento a longo prazo e ajuda a gestão escolar na resposta rápida ao que e onde esta se faz necessária. Meios mais substantivos são propiciados às classes e também aumentou a parte das despesas diretamente ligadas ao desenvolvimento de programas escolares. O papel do diretor, inegavelmente, cresceu em importância e, de uma forma geral, a participação de outras categorias de pessoas ligadas à escola, e cresceu o papel das instâncias administrativas.

Entretanto, poucas pesquisas sistemáticas foram feitas sobre o impacto da GAE. Malen, Ogawa e Kranz (1990)

indicam que não há verificação empírica da teoria subjacente à GAE, deixando a suposição de que ela desenvolve escolas de alto desempenho no nível do ensino. De fato, a relação "causa e efeito" entre a introdução da gestão autônoma e a melhoria de resultados dos alunos ainda não foi demonstrada. Caldwell afirma:

"O número de metanálises de pesquisa sobre a gestão autônoma de escolas continua aumentando e, em sua maioria, elas continuam a indicar uma fraca incidência, diria até inexistente de pesquisa sobre a aprendizagem do aluno. Estas constatações destacam, com razão, questões relativas à concepção e implementação de políticas em matéria de gestão autônoma das escolas, e são freqüentemente invocadas para não se adotar ou até mesmo para renunciarem à prática da GAE."

Mesmo que não haja nenhuma comprovação sólida de que a delegação de recursos financeiros concorra para a melhoria do desempenho escolar, há testemunhos pontuais mostrando que as escolas se aproveitam dela com grandes vantagens no plano educativo, financeiro, social e organizacional. O fato de melhor controlar seu "destino" provoca, em seus implementadores, um orgulho, encorajando iniciativas e independência de ação, trazendo também fatores que contribuem para elevar os seus graus de satisfação como profissionais. A GAE e a delegação de recursos financeiros têm um efeito duplamente positivo sobre as escolas. De uma parte, elas facilitam o trabalho, dada a flexibilidade e escolhas suplementares oferecidas. De outra parte, elas dão um salto, já que todas têm a tendência a reforçar a gestão, o planejamento e a participação no nível da escola. A delegação de recursos atinge, de modo considerável e progressivo, o processo educativo, tornando-o provavelmente melhor, ainda que seu valor real e seu impacto pareçam repousar nas mãos dos usuários. Mesmo assim, as experiências no Canadá, nos Estados Unidos, na Inglaterra e no País de Gales, na Nova Zelândia e

no Estado de Victoria mostram que a maioria dos dirigentes de estabelecimento e dos professores sente que a gestão descentralizada favorece o profissionalismo e traz uma satisfação no trabalho (para uma análise mais completa, ver o Capítulo de Caldwell e Hill na obra dirigida por Ross e Levacic [1991]).

CONSIDERAÇÕES SOBRE A LIDERANÇA

Como já foi dito ao longo desta obra, o mecanismo político que comandou as reformas da GAE nos países ocidentais não foi definido pelos profissionais da educação. No conjunto, a necessidade de reformas apareceu nos objetivos do mundo dos negócios ou da classe política, mais em resposta às considerações econômicas do que a uma necessidade de equidade, de justiça social ou de igualdade de acesso à educação. Lá onde se fizeram progressos na GAE, estando a liderança no topo da hierarquia, houve uma evolução na cultura do sistema. O dirigente político, pessoalmente engajado nesta iniciativa, apresentou um projeto com clareza e convicção, com garantias de recompensar a mobilização coletiva. A energia e a participação das pessoas interessadas e motivadas foram canalizadas e geridas com eficácia para manter a animação geral. Esta forma de liderança pode transformar a cultura de uma organização, mudar os setores existentes e contribuir na criação de novas relações entre escola e poder central. A "direção" do sistema é conceitualmente transferida do topo de uma hierarquia vertical para o cerne de uma estrutura radial achatada. A interação horizontal substitui a vertical e a idéia de serviço é a que substitui o desejo de promoção e de jogo de poder.

Parece que as características de liderança desempenham grande importância no sucesso do modelo da GAE. Exemplos provam que a liderança, estando no mais alto nível, faz evoluir

as culturas do sistema. Os líderes de qualidade, como Berry, Ballard, Hayward e Strembinsky (na Califórnia, Nova Zelândia, no estado de Victoria e em Edmonton respectivamente) permitiram a ação desta evolução da cultura do sistema. O estilo da liderança deles é qualificado como transformador. Eles conseguiram convencer seus docentes de que diversas vantagens poderiam ser ganhas com a GAE. Em seguida, tais líderes obtiveram o consentimento dos diretores de escola e dos professores a participarem e se mobilizarem, visando este projeto. Tendo em vista que se pode dizer que a qualidade da liderança influencia a eficiência da escola, então tal fator é importantíssimo para atingir a equidade. Uma vez o sistema estando reestruturado, o líder transformador pode ajudar o resto do corpo docente a aceitar o desafio de responder às demandas de equidade dentro de seu próprio limite de trabalho.

No Estado de Victoria, por exemplo, a transformação completa de todas as escolas públicas submetidas à GAE – Escolas do futuro – foi inteiramente supervisionada pelo Ministro da Educação Hayward, estando este verdadeiramente convencido do valor desta reforma. O Ministro facilitou a aplicação da reforma, formou grupos de reflexão, comissões de programas e ainda destinou os créditos necessários para o lançamento de programas intensivos de desenvolvimento profissional para ajudar as escolas a adotarem a GAE e também a terem recursos para enfrentar necessidades imprevistas.

No Canadá, por exemplo, a liderança do Superintendente Strembitsky foi o fator mais citado para justificar o sucesso da GAE em Edmonton. O sucesso da reforma foi medido por meio de sondagens de opinião efetuadas no conjunto do sistema e em cada estabelecimento, com as opiniões dos diretores de escola, dos professores, dos pais e dos alunos. Estas enquêtes, feitas desde o início do programa, consistem em uma avaliação sistemática da performance dos alunos, por meio de testes sob

controle da administração central. Brown (1990, p.22) explica que "diversas pessoas interrogadas classificaram Strembitsky como sendo um visionário, um homem de convicções claras que é capaz de colocar suas idéias em prática, trabalhando com as pessoas. O que pode ser considerado como mais impressionante são certas de suas convicções sobre os indivíduos. Ele afirma que "eles querem ser criativos no trabalho, que eles desejam se comprometer com uma causa que os supera...".

Nos Estados Unidos, Berry, o inspetor do Riverside Unified School District, coordenou a introdução da GAE na Califórnia, a partir de 1968. Suas qualidades como líder permitiram-lhe estabelecer um processo evolutivo, resumido pelo seguinte comentário: "os atos de um Inspetor consistiam em transformar o escritório central de uma estrutura de comando em uma estrutura de serviço, nivelando a organização, dando aos dirigentes de estabelecimento uma autonomia em seus gastos e autonomia para escolha de programas. O inspetor autoriza a participação também na tomada de decisões em matéria de organização" Desta forma, o distrito " se transformou de maneira enfática" (citado em Caldwell e Spinks, 1992, pp. 186-187).

Na Nova Zelândia, Russel Ballard foi nomeado administrador para supervisionar a passagem à gestão autônoma. Ballard trabalhou como agente de ligação, concretizando aquilo que outros haviam já imaginado. Ele colocou claramente aquilo que se esperaria das escolas e da comunidade, mobilizando os recursos humanos e mostrando um poder e uma segurança que convenceram os outros atores de que tudo poderia ser realizado. (Caldwell e Spinks, 1992). O impacto de Ballard confirma a importância de uma boa liderança. Sob sua autoridade, as escolas se tornaram unidades autônomas sem circunscrição administrativa nem conselho local ou regional para lhes dar ordens, estabelecer ações ou lhes ajudar a fazê-las.

No nível da escola, a liderança que consegue desenvolver

uma cultura de empresa onde o corpo docente se compromete a melhorar o rendimento escolar é considerada a mais apropriada para melhorar a qualidade pedagógica. Os professores que estão mais envolvidos nas atividades escolares e mais bem informados da situação da escola participam de bom grado no planejamento da utilização dos recursos. O dirigente de estabelecimento contribui em larga escala para a formulação de uma "perspectiva". Neste sentido, uma liderança competente influencia todos os aspectos do desempenho da escola. As vantagens que ela apresenta são as seguintes: melhor competitividade, profissionalismo, satisfação no trabalho, rentabilidade e decisões de gestão localizadas. Todavia, é preciso provar a firmeza na liderança, verificando se, através dela, é possível transformar a cultura do sistema. O exemplo deve vir da direção e as escolas necessitam de tempo para adquirir as competências exigidas pela reforma e de confiança para exprimir uma individualidade que as coloca em dia com a demanda social.

Burns (1978) faz uma distinção entre a liderança transformadora e a transitória. No primeiro caso, a ênfase está na capacidade de mobilizar os outros para mudar. No segundo caso, manteve-se o "status quo", assegurando estabilidade no local de trabalho em troca de uma boa execução do trabalho. A natureza e a amplitude das mudanças que devem ocorrer se produzem se a GAE estiver sendo efetivamente aplicada, exigindo uma verdadeira liderança tanto no centro de poder, como em cada escola. As novas prioridades do centro visam um setor de funções limitadas, ainda que sem redução de poder, com ênfase dada mais no serviço à escola do que na autoridade para determinar as atividades diárias. No nível da escola, há mais autoridade e responsabilidade em face da comunidade local, sem perder, contudo, a responsabilidade para com a administração central. De maneira significativa, a longevidade da escola dependerá da forma com que ela conseguir criar uma

demanda para seus serviços, uma demanda tão boa que o corpo docente precisará tomar consciência do mercado e ser suficientemente sensível a fim de garantir a viabilidade do estabelecimento.

O papel dos sindicatos de ensino possui um aspecto importante na transformação do sistema. Na maior parte dos países, os sindicatos se opuseram, em um primeiro momento, à GAE. Em seguida, tendo em vista que a maior parte dos dirigentes de estabelecimento preferiu a gestão autônoma ao invés de estruturas centralizadas, os professores começaram a dar sinais de aceitação (Caldwell e Spinks, 1992). Em outras palavras, assim que se vê que problemas maiores (como a repartição eqüitativa de verbas) são tratados, os temores se dissipam. Não é surpreendente que alguns sindicatos, em reação a uma tomada de decisão centralizada, tomem uma outra mais conservadora enquanto outros, com participação ativa e com o apoio compromissado dos professores, fizeram avançar a causa da descentralização. Foi assim que, nos EUA, o presidente da Federação americana dos professores, Albert Shanker, mostrando-se favorável à gestão autônoma no começo do movimento, influenciou muito os movimentos de reestruturação através do país. A oposição sindical à GAE é conflituosa com o poder que a GAE dá para os professores. A transferência de tomadas de decisões no nível da escola reforça inevitavelmente este poder e confunde a oposição em uma larga escala. Uma conjugação de forças políticas sustentadas pela comunidade dá impulso necessário para o sucesso da reforma da GAE. Todavia, mesmo que os sindicatos continuem se mostrando prudentes (ou céticos), continua sendo interessante que eles permaneçam vigilantes.

A liderança transformadora é necessária para mudar a cultura do sistema para que os professores e os dirigentes de estabelecimento estejam sempre atentos ao valor fundamental da GAE e, sobretudo, ao valor fundamental do trabalho.

Hayward, Strembitsky, Ballard e Berry tiveram a inteira confiança e se dedicaram totalmente à realização dos objetivos propostos. Em todos estes casos, perspectivas claras, expressas com força e aplicadas metodicamente foram concretizadas. Os líderes sindicais exigem as mesmas qualidades, a exemplo de Albert Shanker da Federação americana de ensino.

Mesmo havendo vantagens relativas à delegação de recursos financeiros, quando adotada em um sistema descentralizado, há também, todavia, problemas que devem ser abordados. Em particular, o tempo que os dirigentes de estabelecimento gastam com a gestão financeira e com o controle de necessidades conflituosas e de desejos do corpo docente ou da comunidade a expensas da liderança educativa, a classificação do diretor pelo corpo docente como um burocrata e não como um educador e a tomada de partido pela excelência em detrimento da equidade. Contudo, mesmo se a tarefa não se mostre fácil, é improvável que o movimento de descentralização se interrompa. A participação de um corpo docente mais numeroso na tomada de decisões no nível da escola não pode senão avolumar correntes de idéias e aumentar o sentido do compromisso através da posse do poder. O corpo docente que se identifica estreitamente com os objetivos da escola tem a vantagem de ser capaz de contribuir positivamente com a realização destes objetivos.

A mudança de cultura, no centro de poder em favor do serviço, exige que todas as atividades diárias sejam guiadas pelo valor de ajuda às escolas. Um exemplo positivo é aquele do distrito de Escola pública de Edmonton, no Estado de Alberta, Canadá. Os serviços de apoio e controle pedagógicos do distrito entraram no âmbito da GAE em 1986. Ao cabo de três anos, pôde-se constatar um reforço na cultura de serviço. Os resultados foram os seguintes: (i) uma "missão" que compreendia o apoio às escolas e aos serviços centrais, e também a possibilidade de influenciar o setor de aplicações políticas e de

prioridades dos distritos; (ii) uma clareza na divisão de responsabilidades entre o apoio central e as escolas; (iii) abordagens de avaliação de necessidades, que levaram as escolas a preverem e depois destinarem os recursos em seus orçamentos, visando sempre oferecer serviços apropriados; e (iv) acordos de serviços com as escolas (Caldwell e Spinks, 1992). Em seguida, as escolas dos distritos acabaram por privilegiar cada vez mais o desenvolvimento da cultura de serviço.

A adequação do financiamento focalizado e a qualidade da liderança têm um efeito notável sobre a equidade. Partindo da hipótese de que a equidade é um objetivo autêntico em um sistema descentralizado, os autores destacam que se trata do mais fundamental elemento de um sistema de ensino público eficaz, exigindo pesquisas voltadas para o interior desta estrutura. Alguns raros textos que tratam deste assunto mostram que este é um tema de reflexão e que carece de pesquisas.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A EQUIDADE

Em termos de educação, a equidade significa que "cada aluno, não importa sua situação, deve receber uma instrução que lhe permita desenvolver plenamente suas capacidades". (Caldwell e Spinks, 1992, p. 12). Em diversas regiões do mundo, a demanda social para que este objetivo seja atingido é muito importante. As políticas que conduziram a uma alta taxa de permanência de alunos, pelo menos até as séries terminais do ensino de segundo grau, precisavam de uma divisão orçamentária que permitisse às escolas responderem às necessidades de aprendizagem de cada aluno. O orçamento descentralizado para a escola está em via de substituir o orçamento centralizado, caracterizado por uma divisão relativamente uniforme de destinação de recursos às escolas, julgada, no passado, como equitativa.

Nos países onde ocorreu esta descentralização, foi necessário dar tempo para cada estabelecimento definir os critérios de divisão. Como ressaltam Caldwell e Spinks (1992):

" Este processo consiste, antes de tudo, em determinar o custo da oferta de diferentes experiências de ensino aos alunos com diferentes necessidades educacionais. Depois, trata-se de colocar em dia um projeto de subvenções para as escolas que se combina para formar um orçamento global. O montante total de créditos destinados é determinado em função dos efetivos, das necessidades educacionais dos alunos e do tipo de estudos que serão feitos."

Nos anos 70, Garms, Guthrie e Pierce levantaram a bandeira da equidade graças à gestão autônoma, chamando a atenção para a flexibilidade do controle orçamentário no nível local em resposta às prioridades locais. Segundo eles, esta aproximação contrastava com aquela do controle central, que tem a tendência de tratar as escolas como clones "standartizados" e que ignora as disparidades dos meios, o que torna mais difícil a harmonização dos serviços em face das necessidades dos alunos.

Nos locais onde a descentralização chegou a uma autogestão sobre a base de um "orçamento global", o problema de repartição eqüitativa de meios se reduziu à atualização do modelo de financiamento julgado adequado. Inevitavelmente, uma análise de custos históricos precede à implantação deste modelo. Porém, as desigualdades são freqüentemente reveladas e reduções significativas de crédito que poderiam parecer justificadas enfrentam uma forte resistência, e as tentativas de redirecionamento da situação encontram forte oposição (ver estabelecimento da EBG no Estado de Victoria). Como destacam Caldwell e Spinks (1992), a expressão "Só Deus Sabe" é constantemente empregada para os casos em que critérios sobre os quais repousam as destinações

de crédito desafiem uma análise sistemática e objetiva. Dentre outras bases de cálculo, encontra-se também a "Unidade-aluno-por-idade", ou ainda "Unidade-aluno por tipo de necessidade". A primeira aplicação reflete, muitas vezes, a prática tradicional que consiste em buscar equipamento e instalações mais sofisticados para os alunos de grandes salas, enquanto a segunda aplicação necessita de dados suplementares – por exemplo, os elementos que permitam fazer distinção entre os fundos de implementação e aqueles que são necessários para o financiamento de um programa em curso – para poder obter conclusões significativas. Mais recentemente, o KIAK ("the kid is a kid") é um modelo que foi bem recebido por substituir as considerações muito complexas das necessidades individuais por uma só e única alocação per capita para todos os alunos, em virtude do princípio de que a totalidade das necessidades de aprendizagem dos alunos fica dividida no conjunto do sistema.

Qualquer que seja o modelo escolhido (ver Rossi e Levacic, 1999), há sempre ganhos e perdas, daí a importância de se criar um ambiente reativo à informação dada, prevendo uma margem de segurança para evitar a queda brutal dos recursos destinados. O objetivo que claramente dá prioridade às necessidades dos alunos contribui para atenuar os riscos de conflito. Graças à experiência adquirida, deveria ser possível elaborar e refinar um modelo que levasse em consideração as necessidades de qualquer comunidade escolar. Todavia, mesmo respeitando a demora necessária para o retorno de informação, a resposta à necessidade virá sempre depois do novo conhecimento obtido. Um dos aspectos sedutores do financiamento focalizado é que ele se presta a um exame rigoroso. Além disso, ele reduz a pressão e a necessidade de contatos influentes para determinar a destinação dos recursos.

Caldwell e Spinks (1992) reconhecem que a concepção dos modelos, em vista de uma repartição equitativa dos meios, é uma tarefa exigente e capital, que requer competência e

experiência em dois domínios: análise financeira e capacidade de adequação entre os meios e as filosofias, as políticas e os programas educativos. Todavia, em razão do caráter complexo e delicado dos problemas de repartição orçamentária para os efetivos, corre-se o risco de comprometer o movimento de GAE. Ainda assim, a repartição orçamentária deveria ser prioritária nas fases de pesquisa inicial e de avaliação como também em cada uma das subseqüentes fases de sua implementação.

A equidade, que é um dos numerosos aspectos da eficiência, não é somente influenciada pelas alocações orçamentárias. Como já foi dito, a liderança, tanto no nível central superior quanto no nível da escola, que consegue desenvolver uma cultura de compromisso do corpo docente para melhorar o rendimento escolar, tem mais chances de dinamizar a qualidade da experiência pedagógica. Os professores também, que participam verdadeiramente das atividades escolares e que são mais bem informados da situação da escola, se interessam de bom grado pelo planejamento da utilização dos recursos.

CONCLUSÕES

A pesquisa sobre a eficiência escolar avançou muito pouco para servir de fundamento a uma avaliação de procedimentos que os dirigentes de estabelecimento e os professores independentes aplicaram até agora nos estabelecimentos com Gestão autônoma. Apesar disso, Caldwell (1993b) deixa entender que, nos próximos vinte anos, certos profissionais da educação poderiam desejar ir mais longe, para chegar a uma autonomia dos estabelecimentos escolares onde os professores seriam empregados pelo conselho da escola, e também onde a hierarquia iria do diretor ao presidente do

conselho da escola que, neste caso, seria, por sua vez, responsável diante da comunidade e, responsável diante do Ministro, em face do que é fundo público e a realização de objetivos do Estado.

Smyth (1993, p.2), em contraste, descreve a descentralização como um processo deliberado de subterfúgio, de distorção, de dissimulação e de negligência voluntárias, onde o Estado procura fugir, sem grande dignidade, de sua responsabilidade tradicional (garantia de qualidade de ensino público). Após ter optado pela descentralização, os governos nacionais ainda têm que provar que o desempenho dos estabelecimentos escolares melhorou. Da mesma forma, faltam as provas para assegurar a equidade em um sistema descentralizado. Mas, teoricamente, as medidas tomadas no sentido de uma redivisão orçamentária justa, anual e global, em função das necessidades escolares, poderiam ser inscritas na necessidade de equidade. O reconhecimento das necessidades que determinaram o orçamento escolar público do distrito de Edmonton (e do Estado de Victoria) ilustra duas tentativas de abordar o problema da equidade (Caldwell e Spinks, 1992). A transformação e a evolução permanente de um modelo de financiamento focalizado, baseado nas necessidades, solicitam a experiência e uma atitude positiva no nível central. É preciso que as escolas possam quantificar de maneira rigorosa e indicar suas necessidades de forma convincente para influenciar a evolução de um modelo de financiamento reativo. As necessidades particulares que emergem de modo não programado poderiam ser recompensadas retrospectivamente.

O posto mais problemático na determinação das destinações dos créditos é, talvez, aquele do corpo docente. Deve-se imputar às escolas os gastos do corpo docente segundo os custos reais de salário por estabelecimento ou é preciso imaginar um salário médio para o sistema como um todo? Caldwell e Spinks (1992) notam que a Inglaterra e o País de

Gales optaram pela primeira solução e que Edmonton optou pela segunda. Eles indicam que esta questão litigiosa revela as "profundas desigualdades nos níveis de despesas tradicionais e correntes com professores por aluno" (p. 168). Os sindicatos de professores são extremamente sensíveis a esta ameaça na remuneração de seus membros. Demaine (1993, p. 35) desafia a ameaça subjacente, que representa a "Nova Direita" no Reino Unido: "A nova Direita considera que a supressão das escalas nacionais de salários de professores, a revisão dos contratos individuais de professores e o abandono da atividade sindical dos professores são os elementos necessários para a melhora do serviço educativo". Se estes problemas não forem regulamentados de maneira satisfatória, e dentro de um acordo com as organizações sindicais, eles colocam em perigo a passagem para a gestão autônoma.

Tratando de outros fatores que favorecem a equidade de um sistema da GAE, o autor partilha o ponto de vista de Caldwell e Spinks (1992), que identificam a necessidade de refinar e melhorar permanentemente o modelo de financiamento para a destinação de recursos para as escolas, em função de suas necessidades. Além disso, parece prudente propor "redes de segurança" durante os anos de transição, com previsão de evolução rápida das prioridades do sistema ou da situação local. Um fator importante para a promoção da equidade num sistema descentralizado é a cultura no nível central. A receptividade, que é um aspecto de uma cultura de serviço, deve ser provada caso as escolas queiram ter certeza de serem capazes de responder às aspirações de sua comunidade.

A transição da dependência de uma estrutura centralizada para a autonomia em uma estrutura descentralizada exige mudanças de cultura no nível do sistema e da escola. Convém para a administração central adotar uma cultura de serviço e, aos dirigentes de estabelecimento e aos professores, adotar uma cultura de independência e de iniciativa. Os líderes

transformadores podem trabalhar com os agentes do sistema para formular uma visão e comunicá-la para o resto da comunidade. Eles dão aos outros o meio de participar na tomada de decisões, de ajudá-los a adquirir os conhecimentos e as qualificações necessárias. Entretanto, a demanda por esta liderança não é facilmente satisfeita e isto se torna um desafio para aqueles que são otimistas em relação à aplicação da gestão autônoma.

Nos países ocidentais, as "megatendências" para a descentralização e para a GAE são aplicadas há quase vinte anos. As mudanças começaram com os políticos e com os economistas desejosos de formar uma mão-de-obra mais instruída, tendo em vista o crescimento da produtividade nacional e a consolidação da economia. Os recursos passam a ser destinados às escolas sob a gestão autônoma, em função de seus efetivos e de suas necessidades. Os dirigentes de estabelecimento e os conselhos /comissões de escola tornam-se responsáveis pela divisão destes recursos. A qualidade da gestão financeira para a escola determina a eficiência dos múltiplos aspectos do setor de aprendizagem, tais como: o saber (programa escolar), o material, a tecnologia, os recursos humanos e o tempo. O papel de liderança do diretor é exigente, influenciando em numerosos aspectos do desempenho do estabelecimento. O líder transformador – um estilo que não é muito seguido – tanto no nível do sistema educativo quanto no da escola, parece suscitar a busca do poder, a confiança, a sinergia, a responsabilidade e o sentido do serviço necessário para o sucesso da gestão escolar. Contudo, a realização da equidade continua sendo o valor primordial de todas as aplicações da GAE e uma condição prévia para levar os governos a reivindicar as melhorias do desempenho escolar.

5. A OPÇÃO GAE

INTRODUÇÃO

O propósito desta obra que faz parte da coleção "Princípios do Planejamento da Educação" foi o de estudar as origens e as características do movimento de descentralização da gestão escolar ou gestão autônoma das escolas (GAE), que foi progressivamente aplicado nos anos 90. Observamos que a reforma da GAE ganhou diversos adeptos no seio das instâncias governamentais e não-governamentais que reivindicavam uma autonomia da gestão nas escolas a fim de melhorá-las pela via da eficácia e da eficiência do ensino escolar. Esta reforma tornou-se extremamente controversa, notadamente nos círculos de pesquisadores sobre a eficiência e a melhoria da educação. Estes pesquisadores destacaram a importância de um bom líder, da delegação de recursos financeiros, da participação coletiva e dos pais na melhoria do desempenho do sistema educacional.

A presente obra expõe, em detalhes, os pontos de vista de diversas instâncias sobre a reforma, com uma avaliação dos seus imperativos educativos. Depois de ter definido a GAE e distinguido as diferentes formas de descentralização, examinamos as principais características da reforma, assim como os aspectos da gestão escolar que são relativamente centralizados ou descentralizados. Expusemos estudos de casos realizados em países de língua inglesa para trazer respostas e testemunhos ao

movimento. Esta análise mostrou que uma das aplicações mais radicais da GAE no conjunto do sistema educativo foi realizada no Estado de Victoria, na Austrália, como foi amplamente explicado no capítulo 3. Revisamos também questões de equidade, de liderança, de delegação de recursos financeiros e de sua destinação. O objetivo deste capítulo é o de resumir os assuntos aqui abordados, as lições a tirar destas experiências e as medidas que os ministérios de Educação deveriam tomar para aplicar a GAE. Este capítulo tem também o objetivo de ajudar os planejadores a tomarem consciência de diversos aspectos da reforma e de suas modalidades de aplicação.

A REFORMA "REVISITADA"

O livro começa enumerando as muitas e diversas tendências que estão forjando a sociedade contemporânea. Caldwell e Spinks (1992, pp 7-8) analisaram estas tendências e propuseram uma tese para a transformação do ensino escolar, baseando-se nos seguintes princípios:

- - um papel poderoso, mas bem focalizado, para as autoridades centrais;
- - um sistema educacional que responda às necessidades nacionais no âmbito de uma economia mundial;
- - escolas públicas que adquiriram uma ampla autonomia de gestão num contexto definido pelo poder central e as diferenças estabelecidas entre as escolas públicas e privadas;
- a preocupação em oferecer um ensino de qualidade para cada indivíduo;
- uma dispersão da função educacional, com o advento das telecomunicações e da informática;
- - uma expansão das bases de ensino que engloba a resolução de problemas, a criatividade e uma capacidade

de aprendizagem e de reciclagem permanentes;

- o papel dos pais e da comunidade na educação será afirmado ou reafirmado;
- a preocupação com a postura de serviço no espírito daqueles que têm o dever ou a possibilidade de sustentar o trabalho nas escolas.

A iniciativa da GAE é uma das experiências mais impulsionadas e exaustivas que tenta integrar os elementos distintivos destes primeiros frutos que aparecem, por exemplo, através de múltiplos aspectos das orientações e estratégias contidas nas leis de 1988 e 1992 da reforma da educação no Reino Unido, na reforma das Escolas do Futuro no Estado de Victoria, nas reformas em Hong Kong, na Nova Zelândia e em outros países.

A política da GAE parte do princípio de que, delegando responsabilidades e autoridade aos estabelecimentos escolares e destinando-lhes uma parte do orçamento bem superior para financiar a realização de seus objetivos no quadro de diretrizes mais explícitas e acrescentando a isso uma estratégia de gestão de desempenho bem estruturada, a eficiência e a eficácia dos programas de ensino público seriam favorecidas e facilitadas. É a mesma coisa que dizer simplesmente que "as atividades de gestão escolar são determinadas em função das características e das necessidades de cada estabelecimento e, em consequência disso, seus membros (conselho administrativo, inspetores, dirigentes de estabelecimento, professores, pais, alunos, etc.) tornam-se muito mais autônomos e responsáveis pelo uso que fazem de seus recursos, seja para resolver os problemas, seja para levar a bom termo as atividades escolares propícias a um desenvolvimento da escola numa perspectiva mais ampla".

Vimos nesta obra que diversos países do mundo solicitaram às suas escolas que "se autogerissem". Esta mudança de política educacional e administrativa reflete um

posicionamento do poder das autoridades superiores (o centro) para as autoridades locais (escola) naquilo que diz respeito ao programa escolar, ao orçamento, ao destino das verbas, ao corpo docente, aos alunos e, em alguns casos, à avaliação. Um dos temas recorrentes da reforma da GAE é a sua capacidade manifesta de trazer ao conjunto uma melhoria qualitativa da educação. Townsend (1997, p.215) indica que a descentralização deveria visar:

- uma maior eficácia nas decisões em matéria de política educacional no nível da escola e do sistema escolar;
- uma melhora na gestão da escola e do poder de decisão da mesma;
- a garantia de um uso mais eficaz dos recursos;
- uma melhoria na qualidade de ensino;
- a concepção de programas de estudos mais adaptados à demanda do mercado de emprego e da sociedade do amanhã;
- obtenção de melhores resultados para os alunos (talvez o ponto central em relação a todos aqueles que foram previamente citados).

Convém admitir que, para diversos ministérios da educação, o problema de maior extensão da GAE é encontrar um equilíbrio entre a pluralidade, a flexibilidade e o controle local somados a suas responsabilidades a fim de garantir que: (a) o ensino seja dado em boas condições através de todo o país e que (b) a qualidade deste ensino seja uniforme (eqüitativo), não importando quais sejam as clivagens geográficas, sócio-econômicas e étnicas da sociedade. A questão essencial, para um grande número de ministérios, é saber como garantir um nível de desempenho "bom" e "igual" sem ter que exercer um controle centralizado muito rigoroso.

Um ministério da educação que opte pela GAE deve começar a implementação estruturando o conjunto do sistema educacional, pondo em ação uma organização nacional dentro

da qual irá se estabelecer a sua política orçamentária e educacional. O trabalho do ministério consiste em definir quais são os papéis e as funções que devem ser mantidos no nível central e quais são aqueles que devem ser descentralizados para os estabelecimentos escolares, sabendo que decisões de base condicionarão a parte dos fundos orçamentários que será retida para a administração central e a parte que será repassada para as escolas. Paralelamente a tudo isto, o ministério da educação deve conceber um modelo de financiamento global, mas limitado e ainda amplamente baseado na realidade dos efetivos de cada escola, para dividir a maior parte do orçamento da educação, de maneira eqüitativa, entre as escolas. O mínimo solicitado das escolas é: a instrução, o apoio escolar e as funções administrativas. Estas funções compreendem 75% do orçamento médio da educação. Em alguns casos, até 95% do orçamento da educação pode chegar às escolas. Este dispositivo deve vir acompanhado de uma informatização do sistema de financiamento uma vez que as escolas devem destinar parte de seus novos recursos a fim de empregar o pessoal administrativo para "gerenciar as suas contas". Uma das funções mais importantes do ministério é a de conceber e administrar um conjunto de responsabilidades, e esta função deve ser financiada de maneira apropriada.

LIÇÕES A SEREM GUARDADAS

Como foi indicado nesta obra, alguns sistemas educativos e seus estabelecimentos utilizaram-se da reforma como um meio de revisão e de melhoria das condições de educação de seus alunos e da coletividade local. Diversos autores associaram as lições a serem retidas desta reforma. (Caldwell e Spinks, 1992; Caldwell, 1997, 1998; Odden e Busch, 1998; Gurr, 1999; Townsend, 1997; David, 1989). Eles afirmam que a

aplicação da GAE pode ocorrer somente no espaço de alguns anos. Odden e Busch (1998) ressaltam que "uma administração descentralizada não melhoraria automaticamente as escolas. A descentralização da gestão vai bem além da simples criação de um conselho escolar investido de algum poder de decisão ou de autoridade dada a cada estabelecimento para gerir a totalidade de seus orçamentos" (p. 25). Para que a GAE funcione corretamente, acrescentam os autores, ela deve assegurar uma série de condições de organização no nível da escola. As escolas devem, então, utilizar estas condições para que elas reflitam no progresso de dimensões que afetam mais diretamente os resultados dos alunos – programa escolar e instrução. Além disso, a GAE deve estar associada a que a escola assuma, no seu âmbito, a parte que lhe cabe nos resultados obtidos. Enfim, a GAE deve garantir às escolas o controle de seus orçamentos.

A avaliação desta reforma revelou outros ensinamentos como atestaram diferentes pesquisadores. Em primeiro lugar, há decisões diferentes tomadas pelos serviços educacionais naquilo que diz respeito à gestão do pessoal, às cargas horárias e aos programas de estudos, quando tais serviços possuem o controle real dos gastos do seu orçamento e quando não estão submetidos a restrições. Em segundo lugar, os professores e os dirigentes de estabelecimento se dizem satisfeitos com seu próprio trabalho e com o profissionalismo desde que o tempo a mais e a energia que lhes são requisitados pelo planejamento e pela tomada de decisões sejam a oportunidade de exercitar um poder efetivo. Inversamente, uma autoridade acessória associada às exigências de conselhos, de planos e de relações gera uma frustração. Em terceiro lugar, a implementação da GAE acarreta uma série de medidas e ela leva de cinco a dez anos. É muito cedo para emitir um julgamento específico definitivo sobre a aplicação da reforma através do mundo.

Os aspectos importantes sobre a equidade e a liderança necessitam de uma reflexão mais aprofundada. Antes de tirar

uma conclusão legítima sobre a equidade de um sistema descentralizado, será necessário prosseguir com a pesquisa sobre a eficiência, aí incluídos estudos longitudinais.

MODALIDADES DE APLICAÇÃO

À vista do que até aqui foi exposto, pode-se concluir que há diversas fases na aplicação de um modelo de GAE. Primeiramente, o ensino escolar deve determinar seus objetivos e esclarecer suas escolhas. Depois, deve indicar o processo para suas realizações; enfim, deve examinar atentamente se os objetivos foram bem atingidos e em que momento eles o foram. Estas fases são enfaticamente ligadas aos aspectos próprios da definição de metas e de objetivos, da elaboração de políticas, do planejamento de programas escolares, da redistribuição dos meios, da implementação, da avaliação e da revisão. Os estudos de casos, em particular a apresentação detalhada das Escolas do Futuro no Estado australiano de Victoria no capítulo 3, mostram que os princípios de base da GAE são o controle local e o compartilhamento de decisões. Estes dois princípios devem ser aplicados em, no mínimo, cinco operações: os objetivos, os gastos, o corpo docente, os métodos de ensino e as estruturas organizacionais. Segue-se um resumo detalhado dos modos de aplicação que poderiam ser adotados por um ministério da educação tão logo ele decida pela aplicação da GAE.

A primeira medida consiste em ter uma idéia do rendimento desejado, sobretudo em termos de melhoria da qualidade da educação e das conquistas obtidas no conjunto de conhecimentos, atitudes, habilidades e experiências, visando a reestruturação do sistema escolar. Isto aparece claramente no estudo de caso do Estado de Victoria que é um testemunho de uma reforma bem sucedida. No sistema, foram estabelecidos

parâmetros para os resultados dos alunos, em ligação com a instauração de exames padronizados em diferentes níveis escolares. A administração também foi reformada, tanto no nível ministerial como no âmbito das autoridades locais, com uma redução de responsabilidades dos distritos, mesmo tendo havido um aumento no número de escritórios regionais. É importante utilizar objetivos "nacionais ou centrais", normas e parâmetros para darem o rumo das operações de reforma da GAE em vista dos "altos níveis de aprendizado dos alunos e da canalização da energia do corpo docente em direção às reformas de programas e de instrução necessárias para produzir este nível de aprendizagem" (Odden e Busch, 1998). É fundamental haver um setor centralizado de políticas e de orientações, assim como políticas que possam servir de catalisadoras para promover e apoiar a reestruturação.

É necessário que a clientela e os atores do sistema educativo aceitem a implementação da reforma. É também importante formar uma coalizão entre as empresas, a comunidade, os responsáveis pela educação, particularmente os dirigentes políticos, estabelecendo sólidas alianças com os sindicatos dos professores. O caso da Inglaterra, o do País de Gales e o de Los Angeles oferecem exemplos de interação e sustentação que os sindicatos deram para a GAE. Estas alianças e estas interações serão importantes para ganhar o apoio da opinião pública e da classe política em favor da reforma.

O ministério da educação e as escolas devem trabalhar de forma conjunta para demonstrar e promover o compartilhamento de decisões. Ele deverá, neste campo, estabelecer uma comunicação clara das metas e objetivos maiores da escola. Para tal, é necessária uma flexibilidade da parte do ministério da educação, o que lhe impõe dar estímulos à experimentação, saber da possibilidade de riscos e descentralizar o poder de decisão. Ao mesmo tempo, todos os professores e outros profissionais da comunidade escolar devem

estar envolvidos nas tomadas de decisão, graças, por exemplo, à criação de uma rede de fóruns e de grupos de trabalho de docentes. Isto exige uma reforma de funções e dos papéis conferidos às autoridades educacionais do nível central, do distrito ou do local. No caso presente, os papéis devem evoluir da aplicação para o apoio.

O ministério da educação deve reestruturar a administração da escola assim como o papel dos professores. Isto significa que novos papéis devem ser criados no nível das escolas e da administração central e que estes papéis devem transitar, em matéria de delegação de autoridade, do centro para as escolas, para que elas definam novas funções e responsabilidades para o corpo docente, escolhendo seus professores e criando um novo setor de aprendizagem. No que diz respeito aos dirigentes de estabelecimentos, eles devem ser incitados a estimularem a participação dos professores e da comunidade nas tomadas de decisões de suas escolas. Escolhendo elas mesmas os professores, as escolas estarão aptas a constituir um núcleo fixo de corpo docente dedicado à sua missão, às suas perspectivas e à sua cultura. No outro extremo, o ministério da educação deve encontrar meios de recompensar as pessoas que contribuam na realização dos objetivos escolares e deve procurar escolher dirigentes de estabelecimento que possam facilmente executar e gerenciar as reformas.

O ministério da educação deve procurar obter a eficácia e a eficiência no processo de aplicação e viabilidade da reforma. Para tanto, é importante oferecer possibilidades de progressão a cada um dos professores ou administradores. O desenvolvimento profissional não deve levar em conta somente os domínios da instrução, mas também os da elaboração de programas de estudo e os relativos à qualificação em matéria de gestão. Isto exige também mais tempo para o corpo docente já que seus constituintes assumem novos papéis e novas responsabilidades.

A transferência de poder e a descentralização exigem

controles e ajustes permanentes para garantir a qualidade e a equidade dos ensinamentos. Isto significa que o sistema, tanto no nível interno como no global, deve ser compromissado por uma boa estruturação do segmento de responsabilidades.

Igualmente, é importante dar oportunidades a todos os alunos, contribuindo para tal através de reformas planejadas e métodos de ensino. É por isso que o desenvolvimento profissional deve se destinar a fazer crescer as competências, aumentando e transformando a cultura das escolas, a fim de comprometê-las com a produção de graus de aprendizagem mais elevados para todos os alunos.

Constata-se, dentre os exemplos de sucesso, o das Escolas Victorianas. A reforma ali foi aplicada progressivamente utilizando-se de escolas-pilotos no primeiro ano e, depois, se expandindo para o resto do sistema por meio de etapas sucessivas. É essencial, então, utilizar estas escolas-pilotos antes de começar a reforma no conjunto do sistema.

O estudo do caso victoriano, assim como o de outros exemplos, mostra que o ministério da educação destinou créditos especiais para ajudar na implementação da reforma no nível da escola e no nível do governo central. Altas somas e créditos do tesouro foram aplicados para ajudar as escolas a realizar a reforma. Os dirigentes de estabelecimento e os professores concordaram em empregar parte de seu tempo de trabalho para seu desenvolvimento profissional e para seguirem uma formação específica. Material e kits de informação foram distribuídos para as escolas e para a comunidade. Outras formas de ajuda também foram propiciadas, tudo para a garantia de sucesso de implementação da reforma, dando-lhe todo o apoio político e público necessário. O ministro da educação deve estar pronto a delegar uma parte de sua receita orçamentária para as escolas, desde o primeiro dia letivo.

Uma vez mais, este estudo mostrou a importância da tecnologia de computação e de outras formas de tecnologia na

implementação da reforma. É necessário também que o ministério da educação reflita sobre o uso da tecnologia e sobre a forma de tecnologia que o país pode mais facilmente adotar a fim de facilitar a aplicação da GAE.

Todos os estudos de casos mostram claramente que as operações da GAE permitiram confiar às escolas o uso do orçamento e dar a elas mais flexibilidade na utilização de seus recursos. O controle do orçamento é o elemento central de esforços para aplicação da GAE e para a descentralização do poder. Sem a capacidade de repartir os recursos de forma justa, outras dimensões da GAE ficariam enfraquecidas. A transferência de competências em matéria orçamentária poderia ser assimilada a uma destinação de créditos para a escola num orçamento global. Isto permitiria às escolas determinar o montante de créditos que seria utilizado ao invés da administração central determiná-lo. É por isso que o controle do orçamento global e o poder de realocar os créditos disponíveis, em domínios mais produtivos, são repassados às escolas, se assim elas o quiserem. O modelo de financiamento focalizado é o meio de assegurar a divisão eqüitativa de créditos.

A discricção e o tato na composição orçamentária acompanham o controle da definição dos papéis e também o recrutamento e desenvolvimento do corpo docente. Em princípio, nomeações do corpo docente são decididas no nível central. Respeitando este ordenamento e de acordo com as regras nacionais, os membros da comunidade escolar devem entrar em acordo para poderem exercer um controle sobre as pessoas que procuram postos em seus estabelecimentos. De outra forma, a seleção do corpo docente local significa que candidatos aos postos de professores têm uma entrevista com os responsáveis pela escola, que dão um parecer à administração central. A flexibilidade do corpo docente aplicada no Estado de Victoria significa que as escolas permanecem livres para selecionarem o seu corpo docente; elas também têm a opção de

utilizar as verbas orçamentárias para outros fins relativos às necessidades dos docentes. As escolas podem, por exemplo, aplicar o dinheiro destinado a um professor e utilizá-lo na compra de livros e de material ou contratar dois ou três paraprofissionais. No modelo mais avançado da GAE, a autoridade – parcial ou plena - que decide sobre a escolha do diretor, pertence aos membros da comunidade escolar. O ministério da educação deverá considerar sobre uma forma de controle relativa ao recrutamento do corpo docente para as escolas.

A GAE, na sua forma extrema, significa que a escola controla seus programas de estudo. Neste caso, o corpo docente de cada estabelecimento decide o material pedagógico a ser utilizado e os métodos específicos de ensino e de aprendizagem a serem empregados. Isso quer dizer também que o diretor e o corpo docente, no nível local, determinam suas próprias necessidades em matéria de desenvolvimento profissional e se comprometem com aqueles que desejam ajudá-los nessa empreitada. Ao mesmo tempo, sob o regime da GAE, as estruturas nas quais evolui o processo educativo representam um derradeiro domínio de controle para os professores, para os administradores e para a coletividade local. Estes grupos estão livres para modificar a estrutura fundamental de ensino escolar, encontrar as alternativas para o modelo do professor individual, trabalhando com grupos de alunos durante um tempo pré-determinado. No Estado de Victoria e, em alguns outros casos, as escolas primárias criam programas de estudos que mudam consideravelmente as práticas de enturmação de alunos por idade e por capacidade de instrução. No secundário, um certo número de escolas autônomas testa os programas facultativos, um tronco comum e um ensino baseado sobre os resultados. Estes dois aspectos são considerados como opcionais para o ministério da educação. Em alguns sistemas educativos, pode parecer inoportuno dar às escolas o controle de programas e/ou controle da estrutura existente para ministrar estes conhecimentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUSTRALIA. Department of Education. Rapport annuel, 1996-1997. Melbourne: Department of Education, 1991.

_____. Directorate of School Education. Schools of the future preliminary paper. Melbourne: Directorate of School Education, 1993.

_____. _____. Schools of the future: working document. Melbourne: Directorate of School Education, 1994a.

_____. _____. Role and accountabilities for school principals in Victorian government schools. Melbourne: Directorate of School Education, 1994b.

_____. _____. CASES. Melbourne: Directorate of School Education, 1995a.

_____. _____. CMIS. Melbourne: Directorate of School Education, 1995b.

_____. _____. EMIS 3.0. Melbourne: Directorate of School Education, 1995c.

_____. _____. Office of Review. Quality assurance in Victorian schools: an accountability framework. Melbourne: Department of Education, 1997a.

_____. _____. _____. Developing a school charter. Melbourne: Department of Education, 1997b.

_____. _____. _____. Guidelines for school annual reports. Melbourne: Department of Education, 1997c.

_____. _____. _____. Guidelines for small school annual reports. Melbourne: Department of Education, 1997d.

_____. _____. _____. School review: guidelines for independent verification of school assessments. Melbourne: Department of Education, 1997e.

_____. _____. _____. Building high performance schools: an approach to school improvement. In: SEMINAR ON SCHOOL REVIEW AND ACCOUNTABILITY. Hobart, abr. 1997. Melbourne: Department of Education, 1998a.

_____. _____. _____. Monitoring staff opinion. Melbourne: Department of Education, 1998b.

_____. Education Committee. The school global budget in Victoria: matching resources to student learning needs. Rapport de la commission d'éducation (Brian Caldwell, President), Directorate of School Education, 1995.

AUSTRALIA. Victorian Auditor-General's Office. The changing profile of State education: school reorganization. Victoria: Victorian Auditor-General's Office, out. 1995. (Rapport special; 36).

_____. Schools of the future: valuing accountability. Victoria: Victorian Auditor-General's Office, dec. 1997. (Rapport special; 52).

BEARE, H. The restructuring of schools and school systems: a comparative perspective. In: HARMAN, G.; BEARE, H.; BERKELEY, G. F. (ed.). Restructuring school management: administrative reorganization of public school governance in Australia. Canberra: The Australian College of Education, 1991.

BLACKBURN, J. Ministerial review of post-compulsory schooling. Melbourne: Victorian Ministry of Education, 1985.

BOLAM, R.; VAN WIERINGERN, F. Educational management across Europe. De Lier: Academisch Boeken Centrum, 1993.

BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. The educational reform act, 1988: from policy to practices. Londres: Routledge, 1992.

BROWN, D. J. Decentralization and school-based management. Londres: The Falmer Press, 1990.

_____. Decentralization: the administrator's guidebook to school district change. Newbury Park, CA: Corwing Press Inc., 1991.

_____. Schools with hearts: voluntarism and public education. Boulder, Colorado: Westview Press, 1998.

BULLOCK, A.; THOMAS, H. Schools at the centre? a study of decentralization. Londres: Routledge, 1997.

BURNS, J. Leadership. Nova York: Harper and Row, 1978.

CALDWELL, B. J. Decentralizing the management of Australia's schools. Canberra: National Industry Education Forum, 1993a.

_____. The changing role of the school principal: a review of developments in Australia and New Zealand. In: DIMMOCK, C. (ed.). School-based management and school effectiveness. Londres: Routledge, 1993b.

_____. Resourcing the transformation of school education. In: _____. The practicing administrator. Melbourne: Conseil Australien d'Administration de l'Éducation, 1995.

_____. Local management of schools and improved outcomes for students: communication. In: CONGRÈS INTERNATIONAL SUR L'EFFICIENCE SCOLAIRE. CONFÉRENCE GÉNÉRALE ANNUELLE DE L'AMÉRICAN EDUCATIONAL RESEARCH ASSOCIATION. Colloque su Les Avancées Internationales de l'Efficience et de l'Amélioration Scolaires. Chicago, 24-29 mar. 1997.

_____. Administrative and regulatory mechanisms affecting school autonomy in Australia. Canberra: Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, 1998a.

_____. Self-managing schools and improved learning outcomes. Canberra: Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, 1998b.

_____; HILL, P. Case study 1: Australia. In: ROSS, K. N.; LEVACIC, R. (ed.). Needs-based resource allocation in education via formula-funding of schools. Paris: UNESCO/Institut International de Planification de l'Éducation, 1999.

_____; SPINKS, J. The self-managing school. Londres: The Farmer Press, 1988.

_____; _____. Leading the self-managing school. Londres: The Falmer Press, 1992.

CAMPBELL-EVANS, G. A values perspective on school-based management. In: DIMMOCK, C. (ed.). School-based management and school effectiveness. Londres: Routledge, 1993.

CANDOLI, I. C. Site-based management in education: how to make it work in your school. Lancaster: Technomic Publishing Co., 1995.

CHAPMAN, J. A new conception of the principalship: decentralization, devolution and the administration of schools. In: HATTIE, J.; KEFFORD, R.; PORTER, P. (ed.). Skills, technology and management in education. East Geelong: Australian College of Education, 1988.

_____. Leadership, school-based decision making and school effectiveness. In: DIMMOCK, C. (ed.). School-based management and school effectiveness. Londres: Routledge, 1993.

_____ ; ASPIN, D. Autonomy and mutuality: quality education and self-managing schools. In: TOWNSEND, T. (ed.). *Restructuring and quality: issues for tomorrow's schools*. Londres: Routledge, 1997. (Collection Educational Management).

CHENG, Y. C. *School effectiveness and school-based management: a mechanism for development*. Londres: The Falmer press, 1996.

CHUBB, J.; MOE, T. *Politics, markets and America's schools*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1990.

CLUNE, W. H.; WHITE, P. *School-based management: institutional variation, implementation, and issues for further research*. New Brunswick: Rutgers University, Centre d'Études Politiques en Matière d'Éducation, 1988.

_____ ; WITTE, J. F. (ed.) *Choice and control in American education: the practice of choice, decentralization and school restructuring*. Londres: The Falmer Press, 1990.

DIRECTORATE OF SCHOOL EDUCATION et al. *Base-line survey: leading Victoria's schools of the future*. Melbourne, Directorate of School Education, Victorian Association of State Secondary Principals, Victorian Primary Principals Association, Université de Melbourne, 1994. (Rapport du Cooperative Research Project).

_____ et al. *One year later: leading Victoria's schools of the future*. Melbourne, Directorate of School Education, Victorian Association Of State Secondary Principals, Victorian Primary Principals Association, Université de Melbourne, 1995a. (Rapport du Cooperative Research Project).

_____ et al. *Taking stock: leading Victoria's schools of the future*. Melbourne, Directorate of School Education, Victorian Association Of State Secondary Principals, Victorian Primary Principals Association, Université de Melbourne, 1995b. (Rapport du Cooperative Research Project).

_____ et al. Three year report card: leading Victoria's schools of the future. Melbourne, Directorate of School Education, Victorian Association Of State Secondary Principals, Victorian Primary Principals Association, Université de Melbourne, 1996. (Rapport du Cooperative Research Project).

_____ et al. Still more work to be done but... no turning back: leading Victoria's schools of the future. Melbourne, Directorate of School Education, Victorian Association of State Secondary Principals, Victorian Primary Principals Association, Université de Melbourne, 1997. (Rapport du Cooperative Research Project).

_____ et al. Assessing the outcomes: leading Victoria's schools of the future. Melbourne, Directorate of School Education, Victorian Association of State Secondary Principals, Victorian Primary Principals Association, Université de Melbourne, 1998. (Rapport du Cooperative Research Project).

COOPERS; LYBRAND. Local management of schools: a report to the Department of Education and Science. Londres: HMSO, 1988.

CREED, P. Betwixt and between changes: a Victorian game. In: HARMAN, G.; BEARE, H.; BERKELEY, G. F. (ed.). Restructuring school management: administrative reorganization of public school governance in Australia. Canberra: The Australian College of Education, 1991.

DAVID, J. Synthesis of research on school-based management. *Educational Leadership*. v. 46, n. 8, p. 45-48, 1989.

_____. Restructuring in progress: lessons from pioneering districts. In: ELMORE, R., (ed.). Restructuring schools: the next generation of educational reform. San Francisco: Jossey Bass, 1990.

DAVIES, B.; ANDERSON, L. Opting for self-management: the early experience of grant-maintained schools. Londres: Routledge, 1992.

_____ ; BRAUND, C. Local management of schools: an introduction for teachers, governors, and parents. Plymouth: Royaume-Uni, Northcote House Publishers, 1989.

DEMAINE, J. The new right and the self-managing school. In: SMYTH, J. (ed.). A socially critical view of the self-managing school. Londres: The Falmer Press, 1993.

DIMMOCK, C. School-based management and school effectiveness. Londres: Routledge, 1993a.

_____. School-based management and linkage with the curriculum. In: _____. (ed.). School-based decision-making and management. Londres: Bourtleage, 1993b.

DUIGNAN, P. A. School-based decision-making and management: retrospect and prospect. In: CHAPMAN, J. D. (ed.). School-based decision-making and management. Basingstoke: The Falmer Press, 1990.

ELMORE, R. Conclusion: towards a transformation of public schooling. In: _____. (ed.). Restructuring schools: the next generation of educational reform. San Francisco: Jossey Bass, 1990.

FERGUSON, V. Supervision for the self-managing school: the New Zealand experience. In: PROGRAMME DE RECHERCHE ET D'ÉTUDES DE L'IIPE: tendances en matière de supervision des écoles. Paris: UNESCO/IIPE, 1998.

FIDLER, B.; BOWLES, G. (ed.). Effective local management of schools. Essex: Royaume-Uni, Longman, 1989.

FISKE, E. Decentralization of education: politics and consensus. In: WORLD BANK. Direction in development. Washington, D.C.: World Bank, 1996.

FITZ, J.; HALPIN, D.; POWER, S. Grant maintained schools: education in the market place. Londres: Kogan Page, 1993.

GAMAGE, D. T. School-based management: theory, research and practice. Colombo: Karunaratne and Sons, 1996.

GARMS, W. I.; GUTHRIE, J. W.; PIERCE, L. C. School finance: the economics and politics of public education. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1978.

GURR, D. From supervision to quality assurance: the case of the State of Victoria, Australia. In: PROGRAMME DE RECHERCHE ET D'ÉTUDES DE L'IIPE: tendances en matière de supervision des écoles. Paris: UNESCO/IIPE, 1999.

HALA'SZ, G. The policy of school autonomy and the reform of educational administration: Hungarian changes in East-European perspectives. In: HUITIÈME CONGRÈS MONDIAL SUR L'ÉDUCATION COMPARATIVE, Prague, 8-14 juil. 1992.

HALLINGER, P.; MURPHY, J.; HAUSMAN, C. Restructuring schools: principals' perceptions of fundamental educational reform. *Educational Administration Quarterly*. v. 28, n. 3, p. 330-349, 1992.

_____ ; _____ ; _____. Conceptualizing school restructuring: principals and teachers perceptions. In: DIMMOCK, C. *School-based management and school effectiveness*. Londres: Routledge, 1993.

HANNAWAY, J. Decentralization in two school districts: challenging the standard paradigm. In: _____ ; CARNOY, M. (ed.). *Decentralization in school improvement: can we fulfill the promise?* San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1993.

_____. Personal communication. In: FISKE, E. Decentralization of education: politics and consensus. In: WORLD BANK. *Direction in development*. Washington, D.C.: World Bank, 1996.

_____; CARNOY, M. (ed.). *Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise?* San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1993.

HANSON, E. M. School-based management and educational reform in the United States and Spain. *Comparative Education Review*, v. 34, n. 4, p. 523-537, 1990.

HARMAN, G.; BEARE, H.; BERKELEY, G. F. *Restructuring school management: administrative reorganization of public school governance in Australia*. Canberra: The Australian College of Education, 1991.

HARTMAN, W. T; BOYD, W. L. *Resource allocation, and productivity in education: theory and practice*. Londres: Greenwood Press, 1998.

HILL, D.; SMITH, B.; SPINKS, J. *Local management of schools*. Londres: Paul Chapman Publishing, 1990.

HIRSCH, D. *School: a matter of choice*. Paris: OCDE, 1994.

HONG KONG. Department of Education. *School management initiative*. Hong Kong: Hong Kong Department of Education, 1991.

HUGHES, P. *Restructuring in Australia: a personal view*. In: HARMAN, G.; BEARE, H.; BERKELY, G. F. (ed.). *Restructuring school management: administrative reorganization of public school governance in Australia*. Canberra: The Australian College of Education, 1991.

ISRAEL. Ministry of Education and Culture. *The steering committee report for the school-based management*. Jerusalem: Ministry of Education and Culture, 1993a.

JONES, A. *Leadership for tomorrow's schools*. Oxford: Basil Blackwell, 1987.

JORDAN, K. F.; LYONS, T. S. *Financing public education in an era of change*. Bloomington, Indiana: Phi Delta Kappa Educational Foundation, 1992.

KIRST, W. M. Recent state education reform in the United States: looking backward and forward. *Educational Administration Quarterly*, v. 24, n. 3, 1988.

KNIGHT, B. Delegated financial management and school effectiveness. In: DIMMOCK, C. (ed.). *School-based management and school effectiveness*. Londres: Routledge, 1993.

LANG, D. *Tomorrow's schools: the reform of educational administration in New Zealand*. Wellington: Government Printers, 1988.

LEVACIC, R. Managing a delegated budget: three schools experiences. In: _____. (ed.). *Financial management in education*. Milton Keynes: Open University Press, 1989.

_____. *Local management of schools: analysis and practice*. Buckingham: Open University Press, 1995.

_____; MARREN, E. Implementing local management of schools: first-year spending decisions. In: CONFÉRENCE ANNUELLE DE LA BRITISH EDUCATIONAL MANAGEMENT AND ADMINISTRATION SOCIETY, Sep. 1991.

LEVIN, B.; YOUNG, J. *Understanding Canadian schools: an introduction to educational administration*. Montréal: Harcourt Brace, 1994.

MacGREGOR, J. A message from the Secretary of State for Education and Science. *The education management exhibition newsletter*. The Court House, n. 2, 1990.

MacPHERSON, R. J. S. Why politicians intervened in the administration of New Zealand education. *Uncorn*, v. 15, n. 1, p. 38-43, 1988.

MALEN, B.; OGAWA, R. T; KRANZ, J. What do we know about school-based management? A case study of the literature – a call for research. In: CLUNE, W. H.; WITTE, J. F. (ed.). *Choice and control in American education: the practice of choice, decentralization and school restructuring*. Londres: Falmer Press, 1990. v. 2.

MARGINSON, S. *Education and public policy in Australia*. New York: University of Cambridge, 1993.

MICHAELS, K. Caution: second-wave reform taking place. *Educational Leadership*, v. 45, n. 5, p. 2-5, 1988.

MULHOLLAND, L.; AMSLER, A. *The search for choice in public education: the emergence of charter schools*. San Francisco: Far West Laboratory for Educational Research, 1993.

_____; BIERLAIN. *Charter schools: a glance at the issues*. Tempe: Arizona State University, Morrison Institute for Public Policy, 1993.

MURPHY, J. *Restructuring schools: capturing and assessing the phenomenon*. Nova York: Teacher's College Press, 1991.

_____. *Restructuring through school-based management: insights for improving tomorrow's schools*. In: TOWNSEND, T. (ed.). *Restructuring and quality: issues for tomorrow's schools*. Londres: Routledge, 1997.

NAISBITT, J. *Megatrends*. Londres: Future Press, 1982.

_____; ABURDENE, P. *Megatrends 2000*. Nova York: William Morrow, 1990.

NOVA ZELÂNDIA. Minister of Education. New Zealand schools 1994: a report on the compulsory schools sector in New Zealand. Wellington: Minister of Education, 1995.

ODDEN, A.; BUSCH, C. Financing schools for high performance: strategies for improving the use of educational resources. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1998.

O'DONOGHUE, T. A.; DIMMOCK, C. A. School restructuring: international perspectives. Londres: Kogan Page, 1998.

OGAWA, r. T.; WHITE, P. A. School-based management: an overview. In: MOHRMAN, S. A.; WOHLSTETTER, P.; ASSOCIATES. School-based management: organizing for high performance. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.

RAE, K. Ano te hutinga o te harakeke (the plucking still of the flaxbush). In: TOWNSEND, T. (ed.). Restructuring and quality: issues for tomorrow's schools. Londres: Routledge, 1997.

RONDINELLI, D. A. Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *Revue internationale des sciences administratives*, v. 47, n. 2, p. 133-145, 1981.

_____ ; CHEEMA, G. S. Decentralization and development: policy implementation in developing countries. Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1983.

ROSS, K. N.; LEVACIC, R. (ed.). Needs-based resource allocation in education via formula-funding of schools. Paris: UNESCO/IIEP, 1999.

ROWAN, B. Applying conceptions of teaching to organizational reform. In: ELMORE, R. (ed.). Restructuring schools: the next generation of educational reform. San Francisco: Jossey Bass, 1990.

SHERRATT, B. Grant-maintained status: considering the options. Essex: Longman, 1994.

SMILANICH, R. Devolution in Edmonton public schools: ten years on. Texte ronéotypé: Edmonton School District, 1990.

SMITH, M.; O'DAY, J. Systemic school reform. In: FUHRAM, S.; MALEN, B. (ed.). The politics of curriculum and testing. Bristol, PA: Falmer Press, 1990.

SMYTH, J. (ed.). A socially critical view of the self-managing school. Londres: The Falmer Press, 1993.

SWANSON, A. D.; KING, R. A. School finance: its economics and politics. Nova York: Longman, 1991.

TAYLOR, T. Committee of inquiry into the management and government of schools: a new partnership for our schools. Londres: Her Majesty's Printing Office, 1977.

THOMAS, H. Pupils as vouchers. The Times Educational Supplement, 2 dec. 1988. p. 23.

_____. Financial delegation and the local management of schools: preparing for practice. Londres: Cassell Educational, 1989.

_____; MARTIN, J. Managing resources for school improvement: creating a cost-effectiveness school. Londres: Routledge, 1996.

TICKELL, G. Decentralization of the management of Australia's schools. Melbourne: NIEF, 1994.

TOWNSEND, T. Effective schooling for the community. Londres: Routledge, 1994.

_____. The self-managing school: miracle of myth? Leading and Managing, v. 2, n. 3, p. 171-194, 1996.

_____. Schools of the future: a case study in systemic educational development. In: _____. (ed.). Restructuring and quality: issues for tomorrow's schools. Londres: Routledge, 1997.

VOLLANSKY, A.; BAR-ELLI, D. Moving toward equitable school-based management. Educational Leadership International, p. 61-62, dec./jan. 1996.

WALFORD, G. Self-managing schools, choice and equity. In: SMYTH, J. (ed.). A socially critical view of the self-managing school. Londres: The Falmer Press, 1993.

WASLANDER, S.; THRUPP, M. Choice, competition and segregation: an empirical analysis of New Zealand secondary school markets, 1990-1993. Journal of Education Policy, v. 10, n. 1, p. 1-26, 1995.

WILLIAMS, V. Towards self-managing schools. Londres: Cassell, 1995.

WIRT, F. M. Policy origins and policy games: site-based management in the United States and the United Kingdom. In: HARMAN, G.; BEARE, H.; BERKELY, G. F. (ed.). Restructuring school management: administrative reorganization of public school governance in Australia. Canberra: The Australian College of Education, 1991.

WITTE, J. F. Choice and control: an analytical overview. In: CLUNE, W. H.; WITTE, J. F. (ed.). Choice and control in American education: the theory of choice and control in education. Londres: The Falmer Press, 1990. v. 2.

WOHLSTETTER, P.; ANDERSON, L. What can U.S. charter schools learn from England's grant maintained schools? Phi Delta Kappan, v. 75, n. 6, p. 486-491, 1994.

_____; McCURDY, K. The link between school decentralization and school politics. *Urban Education*, v. 25, n. 4, p. 391-413, 1991.

_____; SMYER, R. Models of high-performance schools. In: MOHRMAN, S. A.; WOHLSTETTER, P.; ASSOCIATES. *School-based management: organizing for high performance*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.

WYLIE, C. *Self-managing school in New Zealand: the fifth year*. Wellington: New Zealand Council for Educational Research, 1994.

_____. Finessing site-based management with balancing acts. *Educational Leadership International*, p. 54-59, dec./jan. 1996.