

A REFORMA EDUCACIONAL DE MINAS GERAIS : UMA EXPERIÊNCIA DE DESCONCENTRAÇÃO

Maria José Viana Marinho de Mattos

Resumo

Este estudo é parte da pesquisa realizada sobre a avaliação do processo de implementação da política de autonomia escolar - proposta da reforma educativa implantada nas escolas estaduais de Minas Gerais - período de 1991 a 1998. Entre outros objetivos, tal estudo analisou a implementação de medidas no sentido de se efetivar a política de autonomia escolar articulada a outras prioridades, assim identificadas: fortalecimento da direção da escola, aperfeiçoamento e capacitação dos funcionários, avaliação do sistema educacional e integração com os municípios. Por último, analisa os projetos e subprojetos do Programa Qualidade na Educação Básica de Minas Gerias, eixo principal desta política.

Palavras-chave

Política educacional, reforma educacional, implementação, desconcentração, municipalização, autonomia escolar

Abstract

This study is part of the research accomplished about the evaluation of the process of implementation of the politics school autonomy - proposal of the educational reform implanted in the state schools of Minas Gerais - period from 1991 to 1998. Among other objectives, such a study analyzed the implementation of measures in the sense to carry out the politics of articulate school autonomy to other priorities, like this identified: invigoration of the direction of the school, improvement and the employees training, evaluation of the educational system and integration with the municipal districts. Last, it analyzes the projects and subprojects of the Programa Qualidade na Educação Básica de Minas Gerais, main axis of this politics.

Key-words

Educational politics, reforms educational, implementation, get upset, decentralization, municipalization, school autonomy

A política educacional de Minas Gerais, período de 1991 a 1998, aproxima-se de uma reforma de enfoque múltiplo pois, trata simultaneamente de ações de fortalecimento da direção da escola, aperfeiçoamento e capacitação dos funcionários, avaliação do sistema educacional e de estreita cooperação entre os municípios.

Neste artigo, pretende-se analisar as diretrizes dos programas considerados prioritários nesta política educacional e as medidas relacionadas a sua implementação. Por implementação de política educacional entende-se como a fase em que as intenções são implantadas para obterem impactos e conseqüências; quando a política torna-se operativa, desenvolve-se uma interação entre atores governamentais e não governamentais, como idéias, recursos e ações próprias (LESTER,1987).

Neste sentido, ao avaliar a implementação dessas medidas representa a possibilidade de analisar os entraves, problemas e conflitos ocorridos na implantação destes programas o que está diretamente relacionado à aferição da eficácia dos mesmos.

Esta reforma educativa formalizou-se no bojo das mudanças ocorridas nos países da América Latina que iniciaram suas *reformas educacionais* tendo como referência temas básicos previstos no *Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe*, definindo diretrizes educacionais no período de 1979 até o final do século. A crise do Estado¹ acabou provocando

modificações nas políticas sociais; requerendo do próprio Estado mudanças no seu padrão de gestão; imprimindo novas formas de formulação e implementação de políticas, principalmente educacionais. As principais dimensões das reformas educativas na década de 90, estão relacionadas a: financiamento e gastos, estrutura organizacional e sistema decisório, relação público/privado, dimensão didático-pedagógica, introdução de novos programas e monitoramento e controle de qualidade (DRAIBE,2000).

Entre as mudanças estão os processos de *descentralização, desconcentração e municipalização* que devem ser contextualizados e compreendidos, como uma resposta à incapacidade que os Estados têm demonstrado, em diferentes graus, para resolver os problemas, principalmente educacionais (CASASSUS,1990).

As crescentes dificuldades de ordem econômico-financeira que passam a afetar o país, sobretudo nos anos 80, e o agravamento dos problemas que decorrem da má distribuição dos benefícios gerados pelo crescimento econômico desequilibram as bases de sustentação do governo e levam os mais distintos segmentos sociais à concordância quase unânime de que a maneira como está estruturado o aparato governamental não responde aos novos reclamos de eficácia e eficiência da sociedade. É nesse contexto que a descentralização passa a ser apontada como uma saída, não só do ponto de vista da reestruturação das atividades econômicas, mas como estratégia de amplo alcance político, que abre novas perspectivas na busca de caminhos mais profícuos para as políticas sociais.

¹ - Várias razões têm sido atribuídas às mudanças no papel do Estado; uma delas aponta para a crise do Estado de Bem Estar, sistema específico de proteção social.

Neste sentido, já no início dos anos 90, entre outras contribuições, destacamos discussões que contribuíram e contribuem à elucidação conceitual do tema (LOBO,1990; CASASSUS,1990). Os autores chama a atenção para a associação freqüente entre descentralização e desconcentração.

O artigo de LOBO (1990), refere-se à questão da descentralização analisando criticamente algumas de suas vertentes. Uma delas diz respeito à passagem da administração direta para a indireta, indicando suas vantagens e desvantagens. Outra refere-se à transferência de recursos e atribuições da esfera central para estados e municípios, mostrando que estão em jogo a redefinição de encargos governamentais que se apresentam como um sistema de redes paralelas ou superpostas, com indefinição e dispersão de esforços ou recursos.

Uma terceira vertente refere-se ainda à transferência do setor público para o privado, sendo que aí situam os que defendem a privatização de um conjunto de atividades econômicas que foram absorvidas pelo Estado e aqueles que propugnam maior articulação da sociedade civil com o Estado, através de cooperação mútua na prestação de serviços geralmente ligados às áreas sociais. A participação dos segmentos da sociedade, na decisão, implementação e acompanhamento dos programas governamentais vem associada à idéia de municipalização dos serviços de atendimento às necessidades básicas da população, sobretudo na área da educação e saúde.

Ao referir-se à *desconcentração*, pode-se considerar este processo em dois sentidos: como fenômeno que

necessariamente acompanha a descentralização e que em maior ou menor grau, acompanha também a centralização; ou seja, qualquer administração centralizada necessita desconcentrar-se, pois somente implica transferir competências a organismos dependentes da administração central. Estes movimentos geralmente são acompanhados de outras modalidades tais como a regionalização, a municipalização e a nucleação. E, é este o movimento que acompanhamos em Minas Gerais - a transferência de decisão para as unidades escolares, via normas definidas pela Secretaria de Estado da Educação (SEE/MG)². Ou seja, esta política educacional, que tem como eixo a autonomia escolar, ocorreu via autonomia decretada e foi acompanhada também pelo processo de municipalização.

OS COMPROMISSOS DO PROGRAMA DE REFORMA EDUCACIONAL - PROMOÇÃO DA AUTONOMIA ESCOLAR

O Brasil participou, em março de 1990, da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, o mais importante evento sobre educação deste final de século e milênio. Esta conferência foi convocada pela Organização das Nações Unidas pela Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial. Desta conferência resultaram posições consensuais, sintetizadas na *Declaração Mundial sobre Educação para Todos - Satisfação das necessidades Básicas de*

² - Doravante designada de "Secretaria".

*Aprendizagem*³, que posteriormente, passou a constituir a base dos Planos Decenais de Educação. Estes compromissos estão expressos no *Plano Decenal de Educação para Todos*, período de 1993 a 2003, publicado pelo Ministério da Educação e Desporto. Posteriormente, a Secretaria publicou o *Plano Decenal de Educação do Estado de Minas Gerais* que constituiu a consolidação final dos compromissos assumidos por todos os municípios tendo como objetivo principal o oferecimento de ensino com qualidade. Esta iniciativa constituía um dos componentes da reforma *Promoção da Autonomia Escolar de Minas Gerais*, iniciada em 1991, considerada como experiência inovadora em políticas públicas educacionais. Neste ano, no *Seminário Educação: a Hora da Chamada* o Secretário de Estado da Educação proferiu a conferência *A Realidade da Educação em Minas Gerais*, defendendo a necessidade de se promover uma reorganização do sistema educacional por razões básicas: baixa qualidade do ensino e altas taxas de evasão e repetência escolar. Ou seja, “A baixa produtividade e o grande número de jovens fora da sala de aula recomendam que o governo dê prioridade à melhoria da qualidade do ensino básico, que vai do pré-escolar ao segundo grau” (MARES GUIA NETO, 1991).

A reorganização do sistema estadual de ensino de Minas Gerais teve como eixo um conjunto de compromissos e medidas no sentido de “descentralizar o sistema”, o que significou a perda de poder pelos órgãos central e intermediário, constituídos pela Secretaria e Delegacias

³ - Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Brasília: UNICEF, 1991.

Regionais de Ensino, e consequentemente, transferência de decisões para as unidades escolares.

A partir de 1994, final do governo de Hélio Garcia e em toda a gestão de Eduardo Azeredo⁴, prevaleceram as diretrizes do *Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais - PróQualidade*, instituído pelo governo do Estado⁵.

No início da implementação da reforma educativa, divulgou-se amplamente o conjunto de compromissos assumidos pelo Governo com o aluno, com a família, com os professores e especialistas⁶ e demais funcionários da escola e com a própria escola.

Dsta forma, a reforma educacional de Minas Gerais segue a mesma direção das reformas iniciadas neste período - compromissos, metas, objetivos, diretrizes de implementação e operacionalização das estratégias estão consolidados no documento “*A Promoção da Autonomia Escolar em Minas Gerais*”.

Ao adentrar o terreno de implementação percebe-se que os resultados obtidos nem sempre corresponderam às expectativas dos formuladores da política, eles sofreram efeitos de variáveis tais como valores, as idéias e os recursos dos *atores implementadores*⁷, diversidades entre as

⁴ - Gestões focalizadas neste trabalho a de Hélio Garcia (1991-1994) e de Eduardo Azeredo (1995-1998).

⁵ - O Decreto n.35.423/94, institui o Projeto PróQualidade e orientou a sua implementação.

⁶ - O termo “Especialista” designa supervisores pedagógicos e orientadores educacionais.

⁷ - Em política pública entende-se por atores implementadores, todos os participantes (governamentais e não governamentais) envolvidos no processo de execução das

escolas, nas regiões do Estado. A Secretaria iniciou o processo de implementação visando o fortalecimento das unidades escolares através da transferência do poder de decisão para as escolas - *a autonomia das escolas* - que se coloca como uma das cinco prioridades do governo, articuladamente às abaixo discriminadas:

- . Fortalecimento da direção da escola através da liderança da diretora e da participação ativa do colegiado;
- . Aperfeiçoamento e capacitação dos professores, especialistas e funcionários;
- . Avaliação do sistema educacional;
- . Integração com os municípios.

No decorrer do estudo observamos que a implementação destas medidas deu-se através de legislação detalhada contendo diretrizes de operacionalização da política; foi necessário promover a desconcentração das áreas administrativa, financeira e pedagógica.

A reorganização do sistema educacional em decorrência de sua ineficiência retrata a organização do Estado; o sistema educacional mineiro reprovava tanto, e tão sistematicamente, a ponto de reter na primeira série do ensino fundamental, quase a metade dos alunos que nela havia ingressado, alcançando o índice de 43,09%. Além disso, o sistema estadual de educação, situava entre as maiores organizações de que se tinha notícia: 6.500 escolas, 42 regionais - as delegacias de ensino; um órgão central, onde trabalham aproximadamente 240.000 pessoas entre professores, especialistas em educação, funcionários técnico-administrativos e outros servidores (SEE/MG,1991). Estes dados refletiam,

atividades propostas pelos formuladores da política.

no contexto da sociedade brasileira, a organização do Estado nos seus aspectos políticos sociais e econômicos. Historicamente, a nossa sociedade caracteriza-se pela centralização - com a tendência para a criação de organizações de grande porte - e pela concentração do poder nos escalões mais altos do governo. Esta concentração de poder gerou uma burocracia que não se sente compromissada com o cidadão que a sustenta; abrindo espaço para ações de conservadorismo, nepotismo, clientelismo, corporativismo.

Neste sentido, este conjunto de mudanças, teve como objetivo geral propiciar condições necessárias para que esse sistema de ensino alcançasse metas de desempenho superiores às obtidas na década de 80; ou seja, reverter altos índices de repetência, evasão e baixa escolaridade.

AUTONOMIA DA ESCOLA

Estabelecer como prioridade a *autonomia da escola* significa, nos termos da proposta, colocar a *escola* como centro do processo educacional de modo que a Secretaria (SEE/MG) e a Delegacia Regional de Ensino⁸, atualmente Superintendência Regional de Ensino redefinam seus papéis e competências. Para tanto a escola deveria ser dotada de autonomia administrativa, financeira e pedagógica: diagnosticando suas necessidades, definindo prioridades e resolvendo os seus problemas, juntamente com a comunidade. Neste sentido, “autonomia da escola”, neste processo, visava prioritariamente, o fortalecimento da unidade prestadora direta de serviços

⁸ - Há em Minas Gerais 42 (quarenta e duas) Superintendências Regionais de Ensino.

educacionais - a escola - através de atribuições novas e maiores responsabilidades em relação à vida funcional de seu quadro de pessoal, à manutenção de sua estrutura física, à seleção de diretor e à condução do processo pedagógico da escola.

No Brasil, é relativamente recente a estratégia de reorganização institucional do sistema de ensino, tendo como eixo a autonomia escolar. Na verdade, a idéia de autonomia escolar tem raízes nas manifestações dos Pioneiros da Educação através do Manifesto na década de 30⁹, por se constituir um movimento que começou a vislumbrar questões relativas à liberdade de ensino e à administração descentralizada.

Nas décadas subseqüentes, 40, 50 e 60, embora sofrendo interrupções e enfrentando problemas característicos desses períodos em relação aos aspectos econômicos, políticos e sociais, percebe-se que a autonomia da escola pública e suas formas de efetivação, permaneceram como uma semente adormecida no terreno educacional. Os educadores reivindicaram autonomia e ensaiaram esquemas para sua efetivação; necessitavam experimentar alternativas pedagógicas - curriculares e didáticas - capazes de enfrentar os alarmantes índices de evasão, repetências e o burocratismo das medidas alternativas.

De modo geral, os estudos principalmente etnográficos realizados não tratavam da autonomia da escola no contexto de processos de reorganização e

descentralização dos sistemas de ensino. No entanto, eles são considerados sugestivos para a formulação de estratégias de políticas educacionais que visem o fortalecimento das unidades escolares e a reorientação de sua organização, visando atingir metas de qualidade e equidade.

Há de se considerar também, que o conceito de *autonomia escolar* que prevalece nas últimas décadas está posto como condição para a produção de uma determinada “qualidade de ensino”, argumentando que o *locus* da qualidade está nas unidades escolares e não na rede escolar. Nessa concepção, a autonomia da escola é algo que se põe em relação à liberdade de formular e executar um projeto educativo visando melhorar o desempenho da escola nos seus aspectos principalmente pedagógicos. É evidente que o conceito de qualidade do ensino é por natureza um conceito polêmico e elaborado de modo diverso em virtude de diferentes perspectivas teórico-práticas defendidas. A qualidade de ensino, neste caso, deve-se referir ao grau de correspondência entre os objetivos propostos e os resultados obtidos, ao nível de eficácia obtido na atividade.

Há um outro ponto bastante significativo ao referir-se à autonomia da escola, como uma das condições para que ela posse ser democrática e participativa: *A Autonomia da escola se operacionaliza através de dois processos. O primeiro é a gestão colegiada, que envolve a comunidade escolar nas decisões sobre o funcionamento da escola. O segundo é a elaboração e avaliação do Plano de Desenvolvimento da Escola, de forma conjunta com a comunidade*¹⁰. É

⁹ - O manifesto dos Pioneiros da Educação Nova na década de 30, sugere a ação do Estado em relação à educação, reivindicando a laicidade, gratuidade e obrigatoriedade do ensino público (ROMANELLI,1996).

¹⁰ - O Documento Gestão da escola, sugestões e esclarecimentos (Minas Gerais,1991-1993),

importante ressaltar que a Secretaria instituiu este amplo programa na área educacional explicitando que várias resoluções, portarias e instruções foram revogadas para libertar a escola de procedimentos que asfixiavam a sua possibilidade de resolver questões pedagógicas, administrativas e financeiras, e ao mesmo tempo, através destes mesmos instrumentos, instituiu a *autonomia decretada*.

Porém, observa-se que no decorrer do processo há um confronto com as estruturas existentes e com as contradições na sua operacionalização. Em decorrência disso, as escolas desenvolveram formas autônomas de tomadas de decisões, em diferentes domínios, que consubstanciam aquilo que pode ser designado por *autonomia construída*, correspondendo ao jogo de dependências e de interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente que permitem estruturar a sua ação organizada em função de objetivos coletivos próprios (BARROSO,1996).

A política de autonomia da escola, neste parâmetros, deveria efetivar-se em *três níveis* assim nomeados: administrativo, financeiro e pedagógico.

a) A autonomia administrativa pretendeu-se corrigir a centralização excessiva do sistema escolar. Sendo assim, uma das primeiras medidas tratou de rever a estrutura da Secretaria e suas instâncias intermediárias, uma vez que estas deveriam colocar-se então a serviço do fortalecimento das unidades escolares. Iniciou-se então, uma ampla reforma para

esclarece que a autonomia da escola é o espaço que ela tem para decidir nas áreas: administrativa, financeira e pedagógica.

“racionalizar, descentralizar e agilizar” a máquina administrativa¹¹, houve divulgação das medidas relacionadas ao quadro de pessoal, bens patrimoniais, concurso público, treinamento de servidores, controle de recursos e bases iniciais para o processo de informatização do sistema educacional.

Entre estas medidas destacamos a descentralização das atividades de administração de pessoal para as unidades estaduais de ensino¹²; os registros funcionais dos servidores das escolas, transferência, a concessão de direitos, vantagens e demais atos administrativos antes mantidos e efetuados nas Delegacias Regionais de Ensino, ficaram sob a responsabilidade das unidades escolares. Com isso houve uma reorganização de papéis e decisões, reordenando poderes e ao mesmo tempo, provocando conflitos e resistências.

Hoje este conjunto de medidas que objetivava a “modernização da organização” foi incorporado à rotina escolar e é uma medida de sucesso. Na prática o processo de reorganização administrativa causou alterações nas diversas funções, entre elas nas do Inspetor de Escolas, o que causou muita polêmica - de “atribuições fiscalizadoras” já consolidadas anteriormente, passou a “orientador das iniciativas” das unidades escolares. Este processo requereu outras medidas, uma delas a promoção de concursos públicos visando a nomeação

¹¹ - A Resolução n. 2.200/91 da Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração criou equipes regionais para facilitar a divulgação e a implementação do processo de descentralização administrativa.

¹² - A descentralização das atividades de administração de pessoal para as unidades estaduais de ensino ocorreu através da Resolução n. 6.985/92, SEE/MG.

de servidores¹³ para o exercício de cargos e funções do quadro de pessoal das escolas. Para acompanhar o desempenho destes servidores, resgatou-se o mecanismo da “Avaliação de Desempenho”; sobretudo no período probatório - período de dois anos que antecede a efetivação do profissional concursado e nomeado.

É possível assinalar duas mudanças capazes de modificar a estrutura, consoante com o propósito de fortalecimento das unidades escolares: a execução de planos, projetos e programas com prerrogativa das instâncias de ponta do sistema e a extinção da tradicional divisão de serviços por áreas específicas.

b) A *autonomia financeira* acompanhou as medidas administrativas no que se refere à implementação de medidas e ao direcionamento dos recursos financeiros de acordo com as prioridades das escolas seguido da prestação de contas dos recursos utilizados. Entretanto, a “descentralização financeira” formalizou-se por meio de legislações¹⁴ com a participação do Colegiado Escolar; órgão responsável pela aplicação dos recursos recebidos pela Caixa Escolar, bem como, pela prestação de contas dos mesmos.

A Caixa Escolar¹⁵ sempre administrou os recursos recebidos da própria Secretaria;

¹³ - Servidores é o termo utilizado pela SEE/MG, refere-se aos funcionários que atuam nas escolas, envolve especialistas (orientador e supervisor educacional), professor e funcionários administrativos.

¹⁴ - A Procuradoria Geral do Estado dispensou as Caixas Escolares do processo de licitação. A Resolução n. 6.907/92 da SEE/MG responsabiliza o Colegiado Escolar na aplicação dos recursos financeiros na escola.

¹⁵ - A Caixa Escolar é uma sociedade civil, regida por estatutos; instituída nos estabelecimentos estaduais de ensino de Minas Gerais, em 1997.

do município, da comunidade, de entidades públicas ou privadas e de promoção de campanhas feitas pela própria escola. É importante ressaltar que poderiam ser transferidos recursos para o financiamento de custos e projetos que envolvessem despesas tais como: aquisição de materiais de consumo (merenda escolar, manutenção, livros didáticos, bens de consumo e outros de igual natureza); realização de cursos de capacitação e pequenos reparos do prédio escolar. Os recursos financeiros foram classificados em *recursos não vinculados* - e que compõem a maior parcela, são os que, repassados pela Secretaria através do Termo de Compromisso às escolas, deveriam ser gastos segundo prioridades estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Escola. Os *recursos vinculados* - os que são repassados através de convênios, deveriam ser gastos em projetos elaborados pela escola, aprovados pela Superintendência, ou em projetos de iniciativa da própria Secretaria.

Por outro lado, o Estado exigiu condições para que se efetuasse o repasse de recursos financeiros às escolas: plano de aplicação de recursos; operação de recursos em Banco; compras com nota fiscal e prestação de contas; tudo isso fiscalizado e aprovado pelos representantes do Colegiado Escolar.

O conjunto de medidas na área financeira constituíram de decisões que somadas às administrativas poderiam propiciar à escola oportunidade de planejar seus gastos.

c) A *autonomia pedagógica* deveria se concretizar como consequência da reorganização administrativa e alocação de recursos financeiros, possibilitando trazer para o espaço da escola a reflexão

sobre o ensino e a busca de alternativas para superar suas dificuldades.

A reivindicação por autonomia pedagógica foi pauta de debates, reivindicações e de muitos movimentos grevistas principalmente nas décadas de 70 e 80, onde os educadores entendiam que uma das causas do fracasso escolar era a inexistência de espaço para que as propostas inovadoras de caráter técnico-pedagógicas se sobrepusessem às de caráter meramente administrativo. E, é nessa perspectiva que esta reforma educacional, através do *Projeto Pedagógico*, parte integrante do *Plano de Desenvolvimento da Escola*, criou a possibilidade da escola definir a identidade da instituição escolar e organizar seu trabalho pedagógico. Nessa etapa, houve grande possibilidade de a autonomia pedagógica se efetivar, uma vez que o processo se desenvolveu em estreita relação com as mudanças estruturais ocorridas nas instâncias central e intermediária do sistema, permitindo discutir e buscar soluções para problemas relacionados a: currículos, recursos materiais, condições de ensino-aprendizagem, desenvolvimento de projetos de interesse da comunidade escolar, avaliação escolar e recuperação de alunos com dificuldades de aprendizagem, via Projeto Pedagógico. Contudo, a implementação de suas ações exigiu e exige o empenho e competência do diretor de escola - o coordenador desse processo¹⁶. Nesse processo três recomendações são particularmente necessárias: a distribuição de

responsabilidade, o cumprimento dos prazos e orçamento.

Neste sentido, o ponto de partida é a formulação do *Projeto Pedagógico*: processo que permite avaliar e propor ações relacionadas às questões didático-pedagógicas, o que, no decorrer desta política educacional, encontrou fortes resistências de se efetivar, inclusive do aproveitamento dos resultados da avaliação externa.

FORTALECIMENTO DA DIREÇÃO DA ESCOLA

É a segunda prioridade definida nesta política educacional que se concretizou através da “escolha de diretores” para as unidades escolares. Em Minas Gerais, a seleção de diretores por indicação política era o procedimento recorrente. Somente na década de 80, em função do contexto político que favorecia os processos de democratização, emergiu no cenário educacional, um amplo debate sobre os procedimentos de seleção para direção das escolas.

No entanto, foi no I Congresso Mineiro de Educação que se efetivou a institucionalização da escolha de diretor escolar por meio de eleições com participação da comunidade. Em 1991, o governo do Estado conseguiu regulamentar a escolha do diretor e vice-diretor de escola com participação da comunidade escolar, assim designado - *Seleção Competitiva Interna de Provisão de Cargo em Comissão de Diretor e da Função de Vice Diretor de Unidade Estadual de Ensino (Secom)*.

Em linhas gerais, este processo é composto das seguintes etapas: prova de títulos; prova de conhecimentos específicos e habilidades gerenciais e

¹⁶ - O Manual do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), trata das competências e atribuições do diretor como articulador da elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação do PDE.

posteriormente os candidatos se submetem a uma assembléia geral convocada pela escola. Pais, alunos maiores de 16 anos e servidores da escola formam o colégio eleitoral que decide, por voto secreto, quem será o novo diretor¹⁷. Ao combinar dois critérios para a seleção de diretores, a eleição, precedida pela aprovação no teste de conhecimentos, contempla os dois pólos da concepção de gestão preconizada nos dias atuais: formação acadêmica e capacidade de liderança.

Porém, foi a corporação dos diretores o grupo que mais resistência ofereceu, buscando embargar judicialmente o processo. Mesmo assim, outros processos seletivos ocorreram no período de 1991 a 1998, permitindo-nos inferir que é um procedimento que se consolidou com a participação dos agentes escolares. Bem sabemos que a participação da comunidade escolar compõe o movimento de descentralização e democratização da gestão das escolas públicas e concentra-se em três vertentes básicas da gestão escolar: a)- participação da comunidade escolar na seleção dos diretores de escola; b)- criação de um colegiado/ conselho que tenha tanto autoridade deliberativa quanto poder decisório; c) - repasse de recursos financeiros às escolas e autonomia, oportunizando a elaboração e desenvolvimento do seu projeto educativo.

A gestão participativa é normalmente entendida como uma forma regular e significativa de envolvimento de funcionários de uma organização no seu

processo decisório (LÜCK,1998). É nesta tendência que a reforma mineira se pautou - a eleição de diretores e o colegiado escolar foram dois instrumentos que operacionalizaram este processo. O Colegiado Escolar sempre presidido pelo diretor da escola é constituído por representantes dos segmentos da escola; garantindo a representação dos pais e alunos (50%) e funcionários da escola (50%).

Parece haver consenso, no nível dos estudos e do discurso, sobre a importância da participação da comunidade para aperfeiçoamento do trabalho escolar. Entretanto, as observações e os dados levantados nesta pesquisa, nas unidades escolares, revelaram que a escola ainda resiste à incorporação dos pais, tendendo a manter sua colaboração no âmbito das decisões de natureza administrativo-financeiras.

Nesta perspectiva, pelo menos dois fatores deveriam ser considerados: o primeiro, refere-se às capacidades e habilidades pessoais do diretor para construir e exercer uma liderança sobre o grupo de professores, alunos e pais e demais segmentos da escola. E o segundo, há de se considerar as escolas que já vinham experimentando a prática do diálogo e da consulta à comunidade escolar; as medidas de eleição de diretores e colegiado escolar confirmaram estas experiências. No entanto, a ausência desses fatores pode retardar ou impedir esse processo.

Há de se considerar também que, a viabilidade desse processo de fortalecimento da direção da escola está inteiramente integrado à participação da comunidade escolar e à possibilidade de construção de um projeto educativo. Assim, a tão propalada *autonomia da*

¹⁷ - Em 1991, na primeira eleição, registrou-se o comparecimento de 85% dos que estavam credenciados para votar, ou seja, mais de 700 mil pessoas entre os diretamente envolvidos.

escola não é conseguida apenas com mudanças estruturais mas, sobretudo com participação constante dos segmentos da comunidade escolar.

APERFEIÇOAMENTO E CAPACITAÇÃO

As mudanças previstas pela Secretaria, nesta prioridade desafiante, exigiam necessariamente capacitação e treinamento dos profissionais da escola e criação de um *Plano de Carreira* que valorizasse - com a diferenciação de salários - os profissionais por sua capacidade e desempenho¹⁸. A capacitação dos profissionais da educação - diretores, professores, especialistas e demais funcionários da escola, teve como principal objetivo, reduzir os índices de repetência e evasão, interpretados como indicadores de ineficiência da rede estadual de ensino.

Porém, as medidas desta natureza privilegiaram somente os *docentes e diretores de escola* - prevalecendo três modalidades na realização dessas medidas: a capacitação em serviço, os cursos realizados pela Superintendência Regional de Ensino e os encontros realizados pela escola, previstos no Plano de Desenvolvimento da Escola.

Para discussão dessa prioridade optou-se em organizá-las em duas etapas assim discriminadas: a primeira corresponde ao período 1991-1993, etapa em que prevaleceu um conjunto de cursos e

treinamentos promovidos pela Secretaria e Superintendência e, a segunda está relacionada às estratégias definidas no *Projeto de PróQualidade*¹⁹, que teve como objetivo geral a melhoria do desempenho do sistema educacional como um todo.

Com base nos compromissos assumidos pelo Governo e, em consonância com as prioridades definidas no Plano de Desenvolvimento da Escola, percebeu-se que as ações implementadas desenvolvidas na primeira fase foram através de *projetos*. Pode-se inferir que os projetos iniciais foram destinados à formação de professores para atuarem nas primeiras séries; programa emergencial de habitação nas últimas séries do ensino fundamental e de cursos de especialização. Este conjunto de cursos atendeu aproximadamente vinte e dois mil professores, por outro lado, enfrentou-se a complexidade de se selecionar estes professores num universo de cento e trinta mil professores em toda rede estadual.

Ao analisar documentos, legislação e relatórios referentes aos programas e projetos implementados no período de 1994 a 1998, visando qualificar o pessoal das unidades escolares, estes nos dão a dimensão clara da existência de diferentes tipos de projetos em decorrência das diferentes necessidades das escolas. É importante destacar dois projetos destinados a atender aos alunos em defasagem de idade e em atraso no processo escolar: o *Projeto Acertando o*

¹⁸ - O Plano de Carreira foi uma das medidas desta política educacional que não se efetivou. O Projeto de Lei do Plano de Carreira do Magistério que continuou na pauta das discussões até final de 1998. A Secretaria desenvolveu mecanismos de incentivo aos profissionais com cursos de pós-graduação.

¹⁹ - O custo total do projeto orçado era de US\$ 302 milhões, sendo US\$ 150 milhões financiados pelo Banco Mundial e o restante pelo Governo de Minas Gerais.

*Passo*²⁰ e o *Projeto a Caminho da Cidadania*²¹.

Além da capacitação de professores a Secretaria investiu na capacitação dos dirigentes das escolas. Nesse grupo apontamos o *Programa de Capacitação de Professores (PROCAP)*, destinado à capacitação continuada de docentes nos dois ciclos de ensino fundamental²²; este programa discutiu temas relacionados a pressupostos e fundamentos de gerenciamento; ações do projeto pedagógico; gestão patrimonial, financeira e administrativa.

No entanto, o que se observou neste estudo, é que o número de cursos desenvolvidos pela Superintendência é superior aos de iniciativa das escolas. Pode-se elaborar algumas indagações a esse respeito, entre elas é que anteriormente à implementação *Projeto PróQualidade* não havia recursos financeiros destinados a capacitação de professores nas escolas e na segunda etapa desta política educacional, conjugou-se a prioridade das escolas em relação à capacitação de professores com os recursos provenientes do empréstimo com Banco Mundial. Porém, o que se observou foi um número reduzido de escolas que conseguiu elaborar os seus projetos.

²⁰ - O Projeto Acertando o Passo - Aceleração da Aprendizagem para alunos do 2. Ciclo do Ensino Fundamental, com duração de dois anos, organizado em quatro períodos letivos, com 100 dias letivos.

²¹ - O Projeto A Caminho da Cidadania, estratégia pedagógica de aceleração de estudos para os alunos com atraso no seu processo de escolarização no Ensino Médio; compreendendo três períodos letivos.

²² - Através da resolução n.8.086/97 a Secretaria instituiu na rede estadual, o regime de progressão continuada, organizado em dois ciclos, obrigatório a toda rede estadual.

AVALIAÇÃO DO SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO

A contrapartida indispensável da autonomia escolar é a responsabilidade de se prestar contas dos resultados apresentados. Com base neste princípio a Secretaria instituiu o programa de *Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais*, objetivando medir o domínio dos conteúdos e das habilidades básicas e a verificação do nível de aprendizagem dos alunos. Através dos *questionários da escola*, respondidos pelo diretor, professores e representantes do colegiado escolar, foram avaliadas as condições de ensino-aprendizagem e os aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos que poderiam estar interferindo nos resultados apresentados pelos alunos.

Consoante com a reforma educacional, cujo foco principal é a autonomia das escolas, o programa de avaliação é um suporte capaz de fornecer informações importantes para a elaboração do Plano de Desenvolvimento e do Projeto Pedagógico, colocados como condições básicas para que a escola pudesse refletir sobre seus resultados e buscando melhoria ao seu desempenho.

Porém, nem todos objetivos definidos na elaboração desta política se concretizaram. A reação dos profissionais da escola, no início, foi de repúdio e temor pois consideravam um retrocesso o uso de instrumentos de controle e temiam que os resultados apontassem baixo desempenho dos alunos, denunciando seu próprio desempenho profissional.

No decorrer do desenvolvimento dessa prioridade, *avaliação de ensino*, surgiram dúvidas sobre a função dessa medida adotada pela Secretaria. Há uma crença

de que essa medida exercia uma função de avaliação da própria escola - um *diagnóstico*, crença essa que sofreu resistência particularmente por parte dos professores pois, a *auto-avaliação* constitui um processo de aprendizagem coletiva da escola, e requer profundas mudanças na própria cultura da organização. Alguns estudos referentes aos resultados obtidos na primeira fase dessa medida adotada em Minas Gerais²³, revelaram que essa é uma medida pertinente pois, além de permitir uma reflexão dos resultados de desempenho dos alunos e da escola como instituição, favoreceu também, repensar a organização do sistema educacional do Estado como um todo.

Dessa forma, a avaliação permitiu uma reflexão sobre o ensino em outras séries e/ou níveis de ensino que passaram por este processo, e com pequenos reajustes, essa medida ocorreu até o ano de 1998.

Uma outra medida adotada que foi a obrigatoriedade de as escolas de níveis fundamental e médio supervisionadas pelo Estado, informarem publicamente à sociedade, dados relativos ao seu desempenho, ou seja; dados relacionados ao número de alunos matriculados por série, percentual de alunos aprovados e reprovados, percentual de alunos que abandonaram a escola por série, permitindo que a comunidade, os pais principalmente, tomassem conhecimento do desempenho da escola freqüentada por seus filhos.

Um outro estudo sobre a avaliação das medidas adotadas nesta Política Educacional de Minas Gerais, no período

²³ - Uma das publicações Estudos em Avaliação Educacional publicado pela Fundação Carlos Chagas, 1985.

de 1991-1994²⁴, indica que entre os representantes do colegiado de cento e cinquenta escolas estaduais, que opinaram favoravelmente a essa medida de avaliação, destaca-se os alunos, seguidos dos pais de alunos, funcionários e por último, professores. O segmento dos professores é o mais crítico em relação a essa forma de avaliação de conteúdos, habilidades e aprendizagem dos alunos. Há, certamente, um foco de resistência à política de avaliação adotada pela Secretaria e que persiste até o final do período que realizamos essa pesquisa, no ano de 1998.

INTEGRAÇÃO COM OS MUNICÍPIOS

A integração com os municípios constitui a quinta prioridade concretizada através do “Programa de Cooperação Educacional entre Estado e Município”, reforçado pela Lei 9.394/96 que dispõe sobre a integração dos estados com os municípios e até mesmo, a opção de formarem um único sistema de educação básica com qualidade.

Valendo-se de dados principalmente estatísticos, a Secretaria lançou mão da proposta de parceria com os municípios para uma distribuição racional dos recursos da área do ensino. Para isso, argumentou que é de responsabilidade do Estado e dos Municípios “garantirem ao aluno o ingresso, o regresso, a permanência e o sucesso na vida escolar”; as escolas deveriam ser adaptadas às políticas de equidade e aos padrões básicos de educação²⁵.

²⁴ - CADERNOS DE ESTUDOS E PESQUISAS da Diretoria de Estudos e pesquisas da SEE/MG, 1996.

²⁵ - Observa-se nos documentos da Secretaria, um reconhecimento e o endosso das medidas adotadas pelo Governo Federal, a partir da Lei 9394/96.

Com essa prioridade, retomou-se a proposta de municipalização do ensino fundamental, já iniciada anteriormente. Definiu-se explicitamente, que cabia ao Estado controlar as instituições de ensino fundamental e médio em parceria com os municípios. Subordinam-se ao Estado, também, seus órgãos estaduais de educação e os próprios municípios, caso estes optassem por integrar ao sistema estadual ou comporem com ele, um sistema único de educação básica. Na prática, o que se observa é que, prioritariamente, os municípios investem na educação básica, ênfase no ensino fundamental e, o Estado no ensino médio.

A leitura que se pode fazer do quadro traçado pelos compromissos assumidos e pelas prioridades estabelecidas pelo governo do Estado na área educacional, é que dá-se o encolhimento do Estado e a redução de sua esfera de influência. Ou seja, a reorganização da rede de ensino do Estado acompanha as diretrizes da política neoliberal, do Estado mínimo e as políticas de descentralização adotadas nos países da América Latina.

No entanto, analisamos as principais diretrizes desta política porém, consideramos pertinente apresentar uma sinopse do conjunto de ações organizadas em uma proposta consubstanciada no *Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais - PróQualidade*,

instituído em 1994. Trata-se de um projeto ambicioso, que pretendeu atingir toda a rede estadual de ensino; proposta elaborada baseando-se em três objetivos assim discriminados: fornecer às escolas estaduais as condições essenciais para o exercício da autonomia pedagógica, administrativa e financeira; promover, através de ações simultâneas e coordenadas de desenvolvimento curricular, treinamento e aquisição de materiais de ensino-aprendizagem, a melhoria da qualidade de ensino; reduzir significativamente as taxas atuais de repetência, sobretudo nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. As ações priorizadas neste projeto foram previstas para um período de cinco anos (1994-1999) e foram estruturadas contendo cinco *subprojetos* básicos os quais deram origem aos seus respectivos *componentes*. Os subprojetos foram assim denominados:

- A- Melhoria da Infra-estrutura e Gestão da Escola
- B- Fortalecimento da Gestão do Sistema Educacional
- C- Desenvolvimento do Ensino
- D- Materiais de Ensino-Aprendizagem
- E- Reorganização do Atendimento Escolar

Como se pode observar no QUADRO a seguir, cada um destes subprojetos estão subdivididos em componentes e em estratégias.

Projeto Qualidade na Educação Básica de Minas Gerais - PróQualidade		
Subprojetos	Componentes	Período de Implementação
A- Melhoria da infra-estrutura e originaram Gestão da Escola	A1 - Fortalecimento do Planejamento Escolar A2 - Desenvolvimento do Gerenciamento escolar A3 - Informatização da Administração Escolar A4 - Equipamentos de apoio à Administração Escolar	Destes componentes 5(cinco)estratégiasrelacionadas aos projetos de inovações escolares; capacitação eaquisição de materiais; a maioria em 97
B- Fortalecimento da Gestão do Sistema Educacional mo- escolar	B1 - Avaliação Externa do Desempenho do corpo discente B2 - Implantação de um Sistema de Monitoramento B3 - Estudos Pesquisas sobre a Gestão da Escola	Estes componentes deram origem 2 estratégiasdirecionadas ao processo de avaliação e monitoramento do sistema iniciaram a partir de 1992
C- Desenvolv. do Ensino	C1 - Desenvolv. Curricular C2 - Capacitação Básica de Professores de 1a à 4a séries C3 - Capacit. Complementar Permanente C4 - Estudos Pesquisas para o Desenvolvimento do Ensino	Este componente com um total de 11 estratégias,a maioria implantada a partir de 1997; são projetos visando o desenvolvimento do ensino e o desempenho escolar
D- Materiais de Ensino Aprendizagem implantados	D1 - Materiais Pedagógicos D2 - Mateirias de Leitura D3 - Livros Didáticos D4 - Mobiliário p/Materiais de Ensino-Aprendizagem, bibliotecas	As estratégias destes componentes aos materiais de ensino-aprendizagem e são em número de 4, foram no período de 1994 a 1995
E- Reorganização do Atendimento Escolar	E1- Construção de Salas E2 - Mobiliário e Equip. p/ as novas construções E3 - Admin. da utilização da rede física	As estratégias destes componentes são 3, relacionadas à reorganização do atendimento escolar, entre 1994 e 1995

Fonte: decreto n. 35.423/94 - Projetos PróQualidade

Na análise do Quadro I observa-se que o Projeto PróQualidade apresenta 19 (dezenove) *componentes* de onde se originam 25 (vinte cinco) *estratégias*, em atendimento às áreas administrativas e pedagógicas.

No decorrer da análise da implementação destas estratégias observou-se que para cada uma delas a Secretaria adotou critérios para sua efetivação, ou seja, para cada uma destas medidas havia “condições estabelecidas” para sua adoção/implementação: algumas direcionadas às escolas que ministravam as primeiras séries do ensino fundamental; outras dirigidas para o atendimento das últimas séries do ensino fundamental e em número reduzido às do ensino médio. Observou-se também que outros critérios foram adotados, como por exemplo: pertencer à rede estadual; pertencer às redes estadual e municipal, número de alunos matriculados na escola; escolas que funcionassem no período noturno; escolas que apresentassem alunos com defasagem idade/série; critérios de adesão; escolas que não possuíam bibliotecas e escolas com número superior a 30 (trinta) turmas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após breve análise dos principais programas implantados nesta reforma educativa e análise das *estratégias, início e critérios* para sua efetivação, podemos considerar que:

. aproximadamente 70% das estratégias definidas pela Secretaria neste projeto foram implementadas nos dois últimos anos da política (1997 e 1998), período considerado “curto” para compreensão, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação de medidas importantes desta reforma educacional;

. o Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública de Minas Gerais, iniciado em 1992 como instrumento de diagnóstico e condição imprescindível na implantação de outras medidas inclusiva, capacitação de professores, é uma medida que atingiu seus objetivos e continuou sendo realizada até 1998;

. no âmbito geral das medidas implementadas, pode-se avaliar que um grupo de estratégias atingiu toda rede estadual, mesmo sendo implementadas em épocas diferentes, exemplificando: Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública de Minas Gerais (1992); Elaboração de Guias Curriculares e Programas de Ensino (1993); Programa Estadual do Livro Didático (1995); Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE (1996); Programa de Capacitação de Dirigentes de Escolas Públicas (1997) e o Cantinhos de Leitura (1997). Outra medida implementada com receptividade pela comunidade escolar foi a Seleção Competitiva Interna de Provedimento de Cargo em Comissão de Diretor (Secom), em 1991.

Através deste estudo, percebemos que a política de autonomia implementada em Minas Gerais, no período de 1991 a 1998, acompanhou o movimento de descentralização e desconcentração dos países da América Latina porém, uma autonomia relativa se considerarmos que sua operacionalização deu-se através de legislação vinda do poder central. Retrata então, um processo de desconcentração que parte do centro de decisões para a base, denotando um movimento de delegação de poder e responsabilidade dos órgãos centrais para as unidades escolares e da esfera estadual de governo para gestão local das ações. Há sem dúvida um conjunto de estratégias voltadas a reduzir os índices de

reprovação e repetência no entanto, esse aspecto, não foi objeto deste estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, João (Org.). *O Estudo da Escola*. Porto: Porto, 1996. (Col. Ciências da Educação).
- BRASIL, Min. da Educação e Desporto. *Plano Decenal de Educação para Todos*. Brasília, 1993.
- _____. *Promoção da Autonomia Escolar*. in: Cadernos Educação Básica. Brasília, 1993. Série Inovações
- CADERNOS CEDES. *Políticas Educacionais na América Latina*. Campinas: Papyrus, 1992. n.34.
- CASASSUS, Juan. *Descentralização e Desconcentração Educacional na América Latina: fundamentos e crítica*. Trad. Edith Piza. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FGV, n.74, 1990p.11-19, ago.
- CARNOY, M., CASTRO, C.M. *Qué Rumbo de Antecedentes el mejoramiento de la Educación en America Latina*. In: Seminário sobre Reforma Educativa. Buenos Aires, 1996, [Mimeogr.].
- COMIÇÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *La Descentralización de la educación y salud - un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. 1998 in: www.eclac.cl/espanol/investigacion/educacion/1c11132.htm
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. CONSED. *Gestão Democrática do Ensino Público*. Série Estudos. Brasília, 1997.
- CORVALÁN, Ana Maria. *Reflexões sobre as Políticas Públicas de Educação Básica na América latina*. in: Políticas Públicas de Educação Básica. Série Estudos. Consed, 1996
- DRAIBE, S.M. *Welfare State no Brasil: características e perspectivas*. Caderno NEPP/ UNICAMP, n.8, 1998.
- _____. (Consultora). *Proyecto Formacion de Formadores en gestion y Política Educativa*. Buenos Aires: F.Ford. 2000.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e Liberdade*. Trad.: L.Carli. São Paulo: Artenova, 1997.
- HAYER, Friedrich. *O Caminho da Servidão*. Trad. L.Lallandro. Porto Alegre: Globo, 1977.
- LESTER, J. et. al. *Public Policy implementation: evolution of the field and agenda for future research*. Policy Studies Review, v7, p.200-216, 1987.
- LOBO, Teresa. *Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental*. Caderno de Pesquisa. São Paulo, v.7, ago, 1990.
- LÜCK, Heloisa et.al. *A Escola Participativa: o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.
- MINAS GERAIS, SEE. I Congresso Mineiro de Educação. Informativo MAI de Ensino. Belo Horizonte: Lâncer, 1983, n.89, maio.
- _____. *A Realidade da Educação em Minas Gerais, a Hora da Chamada*. BH, 1991.

_____. *Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais-PróQualidade*. BH, 1993.

_____. *Plano de Desenvolvimento da Escola*. Informativo MAI de Ensino. BH, 1997, v.4.

_____. *Programa de Educação para o Governo Hélio Garcia 1991-1994*. [Mimeogr.].

_____. *A Escola Pública de Qualidade: a gestão do pedagógico*. BH, 1997, v.4.

NÓVOA, Antônio (Org.). *As Organizações em Análise*. Lisboa: Dom Quixote, 1995.

PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL. *Declaração sobre Educação Para Todos* : plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien :1990.

RUS PEREZ, José Roberto. *Avaliação de Processo de Implementação*: algumas questões metodológicas. NEPP/UNICAMP. [Mimeogr.].

SANTOS FILHO, José Camilo. *O recente Processo de descentralização e de Gestão Democrática da Educação no Brasil*. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Brasília, 1992.

VIANA, Ana Luiza. *Abordagens Metodológicas em Políticas Públicas*.

Revista de Administração Pública. n.30, p.25-43, 1996.

WARDEN, M.J. *Considerações sobre Autonomia da Escola*. São Paulo: FDE, 1992. Série Idéias.

Maria José Viana Marinho de Mattos

Profa. Pontifícia Universidade Católica de
Poços de Caldas - MG
Doutoranda do LAPPLANE
Faculdade de Educação
UNICAMP
Av. Dr. Rômulo Cardillo, 99 - João Pinheiro
37701-390 Poços de Caldas - MG
e-mail: mjviana@pucpcaldas.br