

A REFORMA EDUCACIONAL DE MINAS GERAIS: PROMOÇÃO DA AUTONOMIA ESCOLAR

Maria José Viana Marinho de Mattos

José Roberto Rus Perez

Introdução

A política educacional de Minas Gerais, iniciada em 1991, 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 analisamos as diretrizes dos programas considerados prioritários nesta política educacional e as medidas relacionadas a sua implementação. Por implementação de política 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, com idéias, recursos e ações próprios (LESTER, 1987).

Neste sentido, 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*, que foi definido para as últimas duas décadas do século XX. Considerando estas reformas, pode-se afirmar que, em geral, as mudanças que se pretendeu concretizar na área educacional nas últimas décadas, podem ser agrupadas em dois grandes conjuntos: um primeiro refere-se a *propostas de mudanças administrativas ou de gestão educacional*, das quais as mais importantes são os programas de descentralização – aqueles que procuram introduzir modificações na gestão das instituições educacionais; e o segundo diz respeito a propostas que se ocupam do *campo curricular*, mais imediatamente dirigidas aos aspectos didático-pedagógicos, com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino. Embora as razões sejam diferentes em cada país, no conjunto, há razões de financiamento, de competitividade, de equidade e de qualidade da educação, que acompanham as mudanças ocorridas no papel do Estado¹. A crise do Estado acabou provocando modificações nas políticas sociais, requerendo do próprio Estado mudanças no seu padrão de gestão, imprimindo novos modos de formulação e implantação de políticas, principalmente educacionais. Entre as mudanças ocorridas

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

No enfoque institucional, em geral, o processo de *descentralização* tem uma dimensão política; implica na redistribuição do poder do Estado, considerado como administração ou governo central, e, por conseguinte, a reforma do mesmo se caracteriza como um processo de competência decisória.

Quanto 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 nuclearização ou nucleação. 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). Ou seja, esta política educacional teve como eixo a autonomia escolar, ocorreu via autonomia decretada e foi acompanhada também por processo de municipalização.

OS COMPROMISSOS ESPECÍFICOS 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. Desta Conferência resultaram posições consensuais, sintetiza-

das na *Declaração Mundial sobre Educação para Todos – Satisfação das Necessidades Básicas de Aprendizagem* (UNICEF, 1991), que posteriormente, passou a constituir a base dos Planos Decenais de Educação, especialmente dos países de maior população no mundo, entre eles o Brasil. 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 do estado 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 um Ensino Fundamental, com qualidade, para todas as crianças, jovens e adultos. Esta iniciativa constituía um dos componentes da reforma *Promoção da Autonomia Escolar de Minas Gerais* (1991-1997), considerada como experiência inovadora em políticas públicas educacionais. Em 1991, o Secretário de Estado da Educação proferiu a conferência *A Realidade da Educação em Minas Gerais*, dizendo que “a baixa produtividade e o grande número de jovens fora da sala 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 perda de poder pelos órgãos central e intermediário e, conseqüentemente, transferência de decisões para as unidades escolares.

A partir de 1994, final do governo de Hélio Garcia e em toda a gestão de Eduardo Azeredo, prevaleceram as diretrizes do pro-

jeto “Melhoria da Qualidade do Ensino e do Rendimento dos Alunos do Ensino Fundamental”, instituído pelo Governo do Estado com a denominação – *Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais – PróQualidade*².

Desta forma, a reforma educacional de Minas Gerais segue a mesma direção das reformas iniciadas neste período – os 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 da implementação percebe-se que os resultados obtidos nem sempre corresponderam às expectativas dos formuladores da política, ou seja, as ações definidas sofreram efeitos de variáveis tais como os valores, as idéias e os recursos dos *atores implementadores*³, bem como da diversidade entre as escolas em todo Estado⁴. 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* – se coloca como uma das cinco prioridades do governo, articuladas 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 polí-

tica; foi necessário promover a desconcentração das áreas administrativa, financeira e pedagógica.

A reorganização do sistema educacional, em decorrência de sua ineficiência, re-trata 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-se entre as maiores organizações de que se tinha notícia: 6.500 escolas, 42 órgãos regionais – as delegacias de ensino – e um órgão central, perfazendo aproximadamente 240.000 pessoas entre professores, especialistas em educação, funcionários técnico-administrativos e outros servidores (SEE/MG, 1991). Esses dados refletiam, no

contexto da sociedade brasileira, a organização do Estado nos seus aspectos políticos sociais e econômicos. Historicamente, a nossa sociedade se caracteriza 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 se caracteriza pelo formalismo, pelo ritualismo, pelo nepotismo, pelo clientelismo, pelo conservadorismo e pelo corporativismo.

Nesse 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, através de medidas administrativas, financeiras e pedagógicas.

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 Ensino, atualmente Superintendência Regional de Ensino, redefinam seus papéis e competências. Para tanto, a escola deveria ser dotada de autonomia administrativa, financeira e pedagógica, redefinindo-se suas atribuições e 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 30^s, por se constituir um movimento que começou a vislumbrar questões relativas à liberdade de ensino e à administração descentralizada.

Nas décadas subseqüentes, de 1940, 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 para a escola pública e ensaiaram esquemas para sua efetivação; agiam em nome da necessidade de experimentar alternativas pedagógicas – curriculares e didáticas – capazes de fazer frente aos alarmantes índices de evasão e

repetência e ao “burocratismo” das medidas administrativas.

De modo geral, foi na década de 70 que os sistemas de ensino viveram a culminância de centralização administrativa, apesar de estarem sob a influência das diretrizes da Lei nº 5.692/71, que propugnava a autonomia da escola e a descentralização administrativa no âmbito da educação, princípios já constantes na Lei 4.024 - 61.

Nos anos 80, 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, tendo em vista atingir metas de melhoria qualitativa com 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, o que significa permanente

avaliação dos objetivos e das atividades escolares. E isso está refletido nos documentos da política educacional de Minas Gerais: “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” (SEE-MG, 1994).

É 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 de implementação desta política educacional as escolas desenvolveram formas autônomas de tomadas de decisão, em diferentes domínios, que consubs-tanciam aquilo que pode ser designado por *autonomia construída*. Para Barroso (1996), esta *autonomia construída* corresponde ao jogo de dependências e de inter-dependências 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.

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

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 “racionalizar, descentralizar e agilizar a máquina administrativa”; foram criadas equipes regionais responsáveis pela 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 ensino; 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, medidas que provocaram conflitos e resistências. Atualmente este conjunto de medidas que objetivava a “modernização da organização” foi incorporado à rotina escolar e é uma de medida de sucesso. Na prática, o processo de reorganização administrativa causou alterações nas diversas funções, entre elas nas do Inspetor Escolar, o que causou muita polêmica – de “atribuições fiscalizadoras” já consolidadas, passou a “orientador das iniciativas” das unidades escolares. Este processo requereu outras medidas, uma delas a promoção de concursos públicos visando aumentar o número de servidores 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, neste nível, 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.

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 legislação⁷, com a participação do Colegiado Escolar; órgão responsável pela aplicação dos recursos recebidos pela Caixa Escolar⁸, responsável pela prestações de contas dos mesmos. 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* – 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. O conjunto de medidas na área financeira constituiu de decisões que, somadas às administrativas, poderiam propiciar à escola oportunidade de planejar seus gastos.

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 nesta área. 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 sobrepujassem às de caráter meramente administrativo. Nesta etapa, houve grande possibilidade de a autonomia pedagógica se efetivar através do *Projeto Pedagógico*, parte integrante do *Plano de Desenvolvimento da Escola*, o que permitiu 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. Contudo, a implementação de suas ações exigiu e exige o empenho e competência do diretor de escola – o coordenador desse processo. O *Projeto Pedagógico* é o *diagnóstico*, etapa que permite avaliar todos os aspectos de natureza pedagógica fase é seguida pela definição dos *objetivos, desenvolvimento das ações e avaliação* tendo como parâmetros os dados da avaliação escolar interna e externa. A avaliação externa constitui uma iniciativa da Secretaria e pretendeu avaliar periodicamente, os resultados do desempenho de seus alunos bem como, as ações previstas no projeto pedagógico.

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. 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 a 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 a participação da comunidade. Em 1991, o governo do Estado conseguiu regulamentar a escolha do diretor e vice – diretor de escola com a participação da comunidade escolar, assim designado *Seleção Competitiva Interna de*

Provimento de Cargo em Comissão de Diretor e da Função de Vice Diretor de Unidade Estadual de Ensino.

Em linhas gerais, este processo é composto das seguintes etapas: prova de títulos; prova de conhecimentos específicos e habilidades gerenciais e 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 diretor⁹. 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 resistências ofereceu, bus-

cando 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 escolar 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 e é constituído por representantes dos segmentos da esco-

la; 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.

Assim, a tão propalada *autonomia da 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 desempenho¹⁰. A capacitação dos profissionais da educação – diretores, professores, especialistas e demais funcionários da escola, teve como prin-

cipal objetivo, reduzir os índices de repetência e evasão, interpretados como os indicadores de ineficiência da rede estadual de ensino.

Porém, as medidas desta natureza privilegiaram somente os *docentes e diretores de escolas* – prevalecendo três modalidades na realização dessas medidas: a capacitação em serviço, os cursos realizados pela Superintendência Regional de Ensino e os encon-

tos realizados pela escola, previstos no Plano de Desenvolvimento da Escola.

Para discussão dessa prioridade optou-se em organizá-la em duas etapas¹¹ assim discriminadas: a primeira correspondente 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*¹², que teve como objetivo geral a melhoria do desempenho do sistema educacional como um todo.

As ações implementadas 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 habilitação nas últimas séries do ensino fundamental e cursos de especialização. Este conjunto de cursos atendeu aproximadamente vinte e dois mil professores; por outro lado, havia a complexidade de selecionar estes professores num universo de cento e trinta mil professores em toda a rede estadual.

Ao analisar documentos, legislação e relatórios referentes aos programas e projetos implementados a partir de 1994, 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. Alguns, os *projetos institucionais*, atenderam as necessidades especí-

ficas de todo o sistema portanto, obrigatórios a todas as escolas. Outros, objetivaram a capacitação dos professores do ensino médio. É importante destacar dois projetos destinados a atender aos alunos em defasagem de idade e em atraso no processo escolar: o *Projeto Acertando o Passo* e o *Projeto a Caminho da Cidadania*.

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 do ensino fundamental¹³; este programa discutiu temas relacionados a pressupostos e fundamentos de gerenciamento; ações do projeto pedagógico; e 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.

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 Pú-*

*blica de Minas Gerais*¹⁴, 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, pro-

fessores 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 melhoraria ao seu desempenho.

Porém, nem todos os 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, a *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 longo 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 Gerais¹⁵, 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. 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.

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 no final do período que realizamos essa pesquisa, ou seja, no ano de 1998.

INTEGRAÇÃO COM OS MUNICÍPIOS

A integração com os municípios constituiu 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 mes-

mo, a opção de formarem um único sistema de educação básica com qualidade.

Valendo-se de dados principalmente estatísticos, a Secretária 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 educação".

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. 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 há encolhimento do Estado e 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, não podemos desprezar algumas iniciativas de integração entre as redes estaduais e municipais através da implementação do Projeto de PróQualidade. A respeito dessas estratégias, percebeu-se que a maioria das medidas foi implementada no início de 1997, tornando-se complexo avaliar medidas implementadas em tão pouco tempo e em alguns casos, implementadas na sua primeira fase.

Nos itens anteriores, analisamos os principais projetos desenvolvidos por esta política, porém consideramos pertinente apresentar uma sinopse do conjunto de ações organizadas em uma proposta consubstanciada no *Projeto Qualidade na Edu-*

cação Básica em Minas Gerais - PróQualidade, instituído em 1994¹⁶. 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 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 1, cada um destes subprojetos está subdividido em componentes e em estratégias. Observa-se, assim, que o Projeto PróQualidade apresenta 19 (dezenove) *componentes* de onde se originam 25 (vinte e 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 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 noturno; escolas que apresentassem alunos com defasagem idade/série; critério de adesão; escolas que não possuíam bibliotecas e escolas com número superior a 30 (trinta) turmas.

Quadro 1

Projeto Qualidade na Educação Básica de Minas Gerais – PróQualidade		
Subprojetos	Componentes	Período de Implementação
A- Melhoria da Infra-estrutura e 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 originaram 5 estratégias relacionadas aos projetos de inovações escolares; capacitação e aquisição de materiais; a maioria em 1997.
B- Fortalecimento da Gestão do Sistema Educacional	B1- Avaliação Externa do Desempenho do Corpo Docente B2- Implantação de um Sistema de Monitoramento B3- Estudos e Pesquisas sobre a Gestão da Escola	Estes componentes deram origem a 2 estratégias direcionadas ao processo de avaliação e monitoramento do sistema escolar; tiveram início a partir de 1992.
C- Desenvolvimento do Ensino	C1- Desenvolvimento Curricular C2- Capacitação Básica de Professores de 1ª. à 4ª. Séries C3- Capacitação Complementar Permanente C4- Estudos e 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	D1- Materiais Pedagógicos D2- Materiais de Leitura D3- Livros Didáticos D4- Mobiliário para Materiais de Ensino-Aprendizagem e Bibliotecas D5- Construções de Bibliotecas Escolares	As estratégias deste componente aos materiais de ensino-aprendizagem e são em número de 4 (quatro) e foram implantados no período de 1994 a 1995.
E- Reorganização do Atendimento Escolar	E1- Construção de Salas de Aula E2- Mobiliário e Equipamentos para as Novas Construções E3- Administração da Utilização da Rede Física	As estratégias destes componentes são 3 todas relacionadas a reorganização do atendimento escolar, ocorreram em 1994 e 1995.

Fonte: Decreto n.º 35.423/94 – Projeto PRÓQUALIDADE

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após breve análise dos principais programas implantados nesta reforma educativa e após analisarmos as *estratégias*, a *data de início* de sua implementação, *os critérios* adotados para sua efetivação, podemos inferir algumas conclusões:

Concluimos que aproximadamente 70% das estratégias definidas pela Secretária neste projeto foram implementadas nos dois últimos anos; ou seja, na sua maioria em 1997 e 1998, período considerado “curto” para compreensão, desenvolvimento, acompanhamento e avaliação de medidas importantes da reforma educacional.

Percebe-se que o Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública de Minas Gerais iniciado em 1992 como instrumento de diagnóstico e condição imprescindível na implementação de outras medidas inclusive, capacitação de professores, é uma medida de sucesso pois 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 dife-

rentes, exemplificando: o Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública de Minas Gerais (1992); a Elaboração de Guias Curriculares e Programas de Ensino (1993); o Programa Estadual do Livro Didático (1995); o Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE (1996); o 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), regulamentada 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. Há, sem dúvida, um conjunto de estratégias voltadas a reduzir os índices de reprovação e repetência; no entanto, fica uma dúvida: melhorou o ensino?

NOTAS

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.

2. O Decreto nº 35.423/94 institui o Projeto PróQualidade e orientou a sua implementação.

3. Em política pública entende-se por *atores implementadores* todos os participantes (governamentais e não governamentais) envolvidos no processo de execução das atividades propostas pelos formuladores da política.

4. Minas Gerais é o maior Estado brasileiro em número de municípios; há um forte contraste entre regiões economicamente desenvolvidas com os municípios da região norte, considerados pobres.

5. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova na década de 30, sugere a ação do Estado em relação à educação, reivindicando a laicidade, a gratuidade, e a obrigatoriedade do ensino público.

6. As Leis nº 4.024/61 e nº 5.692/71 apresentam as diretrizes da educação nacional no Brasil, naqueles períodos.

⁷ Através de Parecer nº 8.253/92 da Procuradoria Geral do Estado houve a dispensa das Caixas Escolares do processo de licitação.

⁸ A Caixa Escolar é uma sociedade civil, regida por Estatuto, instituída nos estabelecimentos estaduais de ensino de Minas Gerais, desde 1977.

⁹ 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.

¹⁰ O Projeto de Lei do Plano de Carreira do Magistério estava na pauta das discussões até final de 1998.

¹¹ A primeira etapa refere-se às iniciativas do governo Hélio Garcia e, a segunda de Eduardo Azeredo.

¹² O custo total do projeto orçado era de U\$ 302 milhões, sendo U\$ 150 milhões financiados pelo Banco Mundial e o restante pelo Governo de Minas Gerais.

¹³ Através da Resolução nº 8.086/97 a Secretaria instituiu na rede estadual, o regime de progressão continuada, organizado em dois ciclos.

¹⁴ Resolução nº 6.908/92 que "Institui o Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais e a Lei nº 11.036/93 que "obriga as escolas a tornarem públicos dados escolares relativos ao seu desempenho".

¹⁵ Uma destas publicações *Estudos em Avaliação Educacional* publicado pela Fundação Carlos Chagas, analisa os resultados da Avaliação do Ciclo Básico de Alfabetização.

¹⁶ Para este estudo foram utilizados dois documentos básicos: a versão original do Projeto da SEE/MG e o Decreto nº 35.423 assinado em março de 1994.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROSO, João (org). *O Estudo da Escola*. Coleção Ciências da Educação. Portugal. Porto: 1996.
- BRASIL. Ministério da Educação e Desporto. Plano Decenal de Educação para Todos. Brasília, 1993.
- _____. Ministério da Educação e Desporto. Secretaria de Ensino Fundamental. Promoção da Autonomia Escolar em Minas Gerais. *Caderno Educação Básica*. Série Inovações, Brasília, 1993.
- CASASSUS, Juan. Descentralização e Desconcentração Educacional na América Latina: fundamentos e crítica. Trad. Edith P. Piza. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo: FGV, n. 74, ago. 1990, p. 11-19.
- LESTER, J. et al. Public policy implementation: evolution of the field and agenda for future research. *Policy Studies Review*, v.7(1): 200-216, 1987.
- LÜCK, Heloisa et.al. *A Escola Participativa: o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.
- MARES GUIA NETO, Valfrido. A realidade da educação em Minas Gerais. *Educação a hora da chamada*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação, 1991.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. I Congresso Mineiro de Educação. *Informativo MAI de Ensino*. Belo Horizonte Lâncer, nº 89, maio, 1983.
- _____. Secretaria de estado da Educação. *Projeto Qualidade na Educação Básica em Minas Gerais – PróQualidade*. Belo Horizonte, 1993.
- _____. Secretaria de Estado da educação. Plano de Desenvolvimento da Escola. *Informativo MAI de Ensino*. Belo Horizonte: Lâncer, nº 213, set, 1993.
- _____. Governo do Estado. *Programa de Educação para o Governo Hélio Garcia – 1991-1994*. (mimeo).
- _____. Secretaria de Estado da Educação. PROCAD. *A escola pública de qualidade: A gestão do pedagógico*. V.4, Belo Horizonte, 1997.
- PNUD/UNESCO/UNICEF/BANCO MUNDIAL. *Declaração sobre Educação para Todos. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*. Jomtiem:1990. (Versão Portuguesa). UNICEF, Brasília, 1992.
- UNICEF. Declaração Mundial sobre Educação para Todos e Plano de Ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Brasília: UNICEF, 1991.

Recebido em fevereiro de 2002.

Aprovação final em novembro de 2002.

