

ESTADO DE MINAS GERAIS: EM BUSCA DE UM NOVO PADRÃO DE GESTÃO EDUCACIONAL

Guiomar Namó de Mello *

Participação: Vera Lúcia Wey**

Introdução

A política educacional que está sendo implementada no Estado de Minas Gerais parece ser o exemplo mais abrangente no país de mudanças na gestão educacional. Para reduzir a repetência e a evasão, e melhorar a qualidade do ensino, o governo adotou uma privilegiada estratégia: dar autonomia às escolas, a fim de introduzir um novo modelo institucional e um novo padrão de gestão em sistemas educacionais de grande porte.

Os limites propostos para os Estudos de Caso deste projeto não permitem descrever em detalhes todas as inovações que estão sendo desencadeadas na educação mineira. Por esse motivo, daremos, primeiro, uma visão de conjunto da política educacional do Estado e, depois, comentaremos as três medidas ou programas mais importantes do ponto de vista da gestão educacional: a *Seleção Competitiva de Diretores Escolares*, os *Colegiados de Escola* e o *Sistema de Avaliação da Escola Pública*.

Essas medidas foram adotadas no início do atual governo, evidenciando uma estratégia inteligente de iniciar a nova administração sinalizando na direção de questões decisivas que dependiam menos de recursos financeiros do que de determinação política e clareza sobre o rumo a ser seguido. Por esse motivo, já estão implementadas ou iniciadas, e são passíveis de análise quanto a resultados.

Como se verá ao longo da primeira parte, outras medidas ou programas que vêm sendo adotados apresentam uma articulação orgânica com as três selecionadas para detalhamento, embora várias ainda estejam em fase de planejamento, entre outros motivos porque dependem de novos investimentos que a Secretaria da Educação vem negociando.

* Pesquisadora da FUNDAP-IESP (Instituto de Economia do Setor Público).

** Diretora de Escola Municipal em São Paulo.

Primeira parte
A POLÍTICA EDUCACIONAL DE MINAS GERAIS:
UMA VISÃO DE CONJUNTO

Dimensão do sistema

Minas Gerais é um dos Estados mais desenvolvidos do Brasil, mas ao mesmo tempo é um Estado de transição entre o Nordeste pobre e o Sudeste rico. Apresenta os contrastes típicos do próprio país e, dada sua dimensão territorial, possui ao norte e nordeste regiões de economia de subsistência pouco desenvolvidas e, ao sul, regiões que apresentam indicadores econômicos idênticos aos dos Estados mais desenvolvidos, como São Paulo.

O peso educacional de Minas Gerais é bastante significativo no país. Em 1991, o Estado contava com mais de 3 milhões de alunos no Ensino Fundamental, cerca de 12% de todos os estudantes brasileiros desse nível de ensino. Desse total, 93% freqüentava escolas públicas estaduais (74%) e municipais (19%), o que dá uma idéia da importância do atendimento público no ensino obrigatório e do esforço educacional do Estado, nas últimas décadas, para universalizar esse atendimento (Anexo-Tabela 2).

Consideradas as redes pública e particular, o sistema de Ensino Básico de Minas Gerais contava em 1990 com cerca de 3.839.901 alunos, sendo 357.281 no Pré-Escolar, 3.157.026 no Ensino Fundamental e 325.594 no Ensino Médio (Anexo-Tabela 1). O atendimento da faixa etária dos 4 aos 6 anos é de cerca de 30%; da faixa dos 7 aos 14 anos aproximadamente 90%; e na faixa dos 15 aos 19 anos de 34% (Anexo-Tabela 3). Deve-se notar que, entre estes últimos, cerca de 61% encontram-se ainda no Ensino Fundamental e apenas 39% no Ensino Médio, indicando que o sistema de ensino mineiro possui a mesma viscosidade observada para o país, concentrando suas matrículas nas séries iniciais da escolaridade. Voltaremos a essa questão mais adiante.

O governo estadual é responsável por 63% da matrícula no Pré-Escolar, por 74% no Ensino Fundamental e por 57% no Ensino Médio (Anexo-Tabela 2). Isso implica o gerenciamento de uma rede de aproximadamente 6.200 estabelecimentos de ensino. Os municípios encarregam-se de aproximadamente 16% da matrícula no Pré-Escolar, 20% no Ensino Fundamental e 7,5% no Ensino Médio, gerenciando uma rede de 12.892 estabelecimentos de ensino – maior, porém mais dispersa e menos expressiva quantitativamente, do que a rede estadual. A rede particular tem uma significativa atuação no Ensino Médio: é responsável por 34,2% das matrículas. No ensino Pré-Escolar, responde por cerca de 20%.

Eficiência do sistema

O Estado de Minas Gerais apresenta na década de 1980 a mesma tendência nacional em relação ao crescimento da matrícula no Ensino Fundamental: um ritmo lento, acompanhando o crescimento populacional dos 7 aos 14 anos, com índices decrescentes.

Examinando-se a Tabela 3 do Anexo, constata-se que em 1991 embora os alunos na faixa etária dos 7 aos 14 anos totalizassem mais de 2 milhões e 700 mil, havia um déficit de atendimento da ordem de 10% dessa população (cerca de 300 mil crianças). Este fato está relacionado com os altos índices de repetência e evasão que retêm grande número de jovens com mais de 14 anos no Ensino Fundamental. Observe-se que em 1991 esses jovens são em número maior (396.704) que o déficit de atendimento da faixa etária regular do Ensino Fundamental.

A eficiência do sistema é, portanto, precária. Quando ao contingente de repetentes são agregados os alunos evadidos que retornam ao sistema educacional do Estado, a situação se agrava ainda mais. A análise da defasagem de idade em relação à série cursada pelos alunos da rede estadual mostra que cerca de 40% encontra-se em série atrasada à que deveria estar, caso estivesse obedecendo a um fluxo normal nos estudos. Essa defasagem, produto da evasão e da reprovação – e conseqüente repetência –, "incha" o sistema educacional, impedindo que um número maior de alunos aí se matricule.

A introdução do Ciclo Básico de Alfabetização (CBA), uma das mudanças pedagógicas mais importantes adotadas no início dos anos de 1980, não produziu os efeitos esperados em relação à diminuição da repetência e regularização do fluxo escolar.

Estudo recente feito com a metodologia do Profluxo sobre o comportamento das matrículas nas quatro primeiras séries do Ensino Fundamental¹ demonstra que o número total de alunos matriculados nas 1as. e 2as. séries não diminuiu ao longo da década, e que a repetência aumentou na passagem da 2a. para a 3a. série e nas próprias 3as. e 4as. séries. Do ponto de vista de regularização do fluxo de alunos, portanto, o Ciclo Básico apenas deslocou a maior incidência de repetências para a 2a. série, com quase nenhum efeito sobre o total de matrículas no Ensino Fundamental.

Além disso, quanto à aprendizagem dos alunos do Ciclo Básico, a Avaliação do CBA, realizada no ano de 1992 pela Secretaria de Educação, fornece evidências da má qualidade do ensino nas séries iniciais da escolaridade. Nas áreas de Português, Matemática e Ciências, em que foram aplicadas provas de rendimento, os resultados revelam um desempenho de modo geral insatisfatório, apesar da grande variabilidade entre escolas, municípios e regiões².

Organização e gestão

No início dos anos de 1990, o sistema estadual público de Minas Gerais, que atende parte substantiva da população, não possuía um quadro informativo da situação da

¹ Klein, R. e Ribeiro, S.C. "O Efeito da Introdução do Ciclo Básico de Alfabetização no Fluxo de Alunos da 1a. à 4a. séries, em São Paulo e Minas Gerais". Versão Preliminar, outubro de 1992, mimeo.

² Para maiores detalhes sobre esses resultados, consulte-se: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais. "Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais - o rendimento do aluno do Ciclo Básico de Alfabetização". Belo Horizonte, outubro de 1992, mimeo.

rede física instalada quanto a ocupação, área disponível, condições das instalações físicas e necessidade de reforma e ampliação. Conseqüentemente, não dispunha das informações necessárias ao atendimento da demanda, bem como à manutenção, conservação e melhor aproveitamento das escolas.

Essa situação determinou processos de organização das turmas escolares e de expansão do atendimento de forma desarticulada e caótica, resultando num aumento das matrículas, na década de 1980, que correspondeu simplesmente às taxas de crescimento vegetativo da população, sem diminuir o déficit existente.

Como o aumento do alunado da escola pública nem sempre teve suporte em acréscimo na capacidade física instalada, difundiu-se a prática de desdobramento dos turnos de funcionamento das escolas, que passaram a funcionar em três períodos diurnos, diminuindo o tempo de permanência do aluno.

Os problemas que dificultaram a organização da escola e do ensino no Estado de Minas Gerais são semelhantes aos do país. Entre eles, cabe mencionar:

- a pressão da comunidade para conseguir vagas nas escolas consideradas eficientes, mesmo que isto implicasse na sua superlotação;

- a inexistência da estratégia de zoneamento escolar, que permitisse o planejamento do fluxo da matrícula, possibilitando a integração e aproveitamento das diferentes redes públicas;

- a escolha pouco criteriosa das ampliações e construções escolares;

- a falta de autonomia das escolas e dos órgãos regionais do sistema educacional (Delegacias de Ensino) para solucionar questões de natureza operacional e pedagógica.

De maneira geral, a formação acadêmica dos profissionais do setor educacional no Estado de Minas Gerais revelava uma situação bastante favorável em relação à média do país. Cerca de 90% dos professores atuando na rede de ensino tinham formação igual ou superior à habilitação específica para o magistério a nível secundário. Pouco menos de 10% eram considerados leigos, ou seja, não tinham a formação requerida para a série ou conteúdo que ministravam.

Como acontecia no restante do país, a política de pessoal no Estado de Minas Gerais era totalmente centralizada, não havendo qualquer espaço de decisão para as escolas quanto à composição e distribuição de sua equipe técnica e docente, o que gerava sérios problemas e dificuldades ao funcionamento das mesmas.

As condições físicas dos prédios escolares eram precárias. A verba destinada a pequenos reparos era pequena, inviabilizando a boa conservação da rede física instalada. À medida que se centralizavam os poucos recursos existentes e as decisões sobre reformas e reparos da rede física – como aquisição, distribuição e definição de mobiliários e

equipamentos –, o processo de decisão tornava-se moroso, desvalorizando os recursos e agravando ainda mais a situação das instalações físicas.

Também era centralizada a aquisição de material de consumo para o funcionamento das escolas e dos serviços necessários à sua manutenção. As Caixas Escolares, que deveriam gerenciar os recursos financeiros das escolas, geralmente não os recebiam. Inexistia, inclusive, um cronograma regular de repasse de recursos e quando as Caixas Escolares recebiam esses recursos eles eram em geral insuficientes ou não ocorriam nas épocas oportunas.

Conseqüentemente, as escolas não podiam adquirir livros, lápis, cadernos para os alunos carentes de recursos, o que prejudicava o rendimento escolar dessas crianças. Muitos estabelecimentos escolares não possuíam sequer o mínimo indispensável ao desenvolvimento de suas atividades. Esta situação levava um número significativo de escolas a dedicar parte do seu tempo em atividades alheias ao ensino para obter recursos suplementares, desviando-se da sua tarefa de ensinar.

A precariedade da situação decorria do fato de que pouco mais de 90% dos recursos da educação no Estado de Minas Gerais eram, sistematicamente, aplicados em pagamento do pessoal ativo do setor. Parte substancial dos 10% restantes era usada para manter a administração do sistema educacional, restando muito pouco tanto para a manutenção e ampliação da rede como para a melhoria e implementação das condições de ensino-aprendizagem, que beneficiariam diretamente o alunado.

Finalmente, vale ressaltar que não havia uma clara definição das normas curriculares nem de um modelo de organização e funcionamento das unidade de ensino, que servisse de referencial para o trabalho dos órgãos encarregados das políticas e diretrizes educacionais e da verificação da pertinência das mesmas. Conseqüentemente, os sistemas de acompanhamento, controle e avaliação de desempenho eram precários e os de rendimento escolar e curricular inexistentes. Esse quadro determinou uma má qualidade do funcionamento da rede escolar e contribuiu para a manutenção dos altos índices de reprovação e evasão presentes no Ensino Fundamental mineiro.

A partir dos anos de 1990, as políticas e programas do governo começaram a descentralizar e modernizar o modelo organizacional, a fim de torná-lo compatível com o gigantismo do sistema e com o dinamismo necessário à correção das inadequações e desigualdades presentes no setor.

Princípios orientadores da nova política educacional

O Estado de Minas Gerais está vivendo um verdadeiro processo de reforma educacional, com inúmeras e profundas mudanças em seu sistema de ensino. A finalidade maior dessas mudanças é a melhoria da qualidade do ensino, uma vez que o Estado, como já se indicou, apresenta os mesmos problemas que caracterizam a educação básica do país: baixa produtividade da escola, altos índices de repetência e evasão, desempenho acadêmico insatisfatório dos alunos.

Considerando a história recente das políticas educacionais mineiras, as mudanças atuais constituem, em parte, uma continuidade do processo de reforma que se iniciou no período de 1983 a 1986 e que sofreu uma ruptura durante o período de 1987 a 1990.

Observa-se, no entanto, uma mudança de ênfase que é importante ressaltar. No início dos anos de 1980, os princípios orientadores da política educacional eram os da participação e democratização das instituições de ensino. Iniciada a década de 1990, as novas tendências que estão surgindo, ainda timidamente, no cenário da educação do país têm influenciado de modo bastante contundente a condução da política educacional mineira.

Essas novas tendências inserem-se numa reflexão mais ampla sobre o papel do Estado na gestão das políticas públicas. Constatou-se que décadas de decisões educacionais centralizadoras e homogeneizadoras resultaram no esvaziamento, falta de autonomia e de iniciativa da escola e no desenvolvimento de um aparato burocrático cuja voracidade para consumir recursos faz com que menos da metade deles chegue ao seu destino final, ou seja, a sala de aula.

Reconhece-se também que a centralização favoreceu a falta de transparência nas decisões, levando a que essas decisões fossem tomadas mais em função de interesses corporativos ou clientelistas do que no interesse da população, que busca melhor ensino para seus filhos.

A participação da comunidade vem tendo seu conteúdo ampliado, incorporando também a co-responsabilidade pela gestão da escola e o estabelecimento de novas parcerias com a sociedade. A preocupação da escola com a responsabilidade e a prestação de contas a seus usuários ou clientes também imprimem um conteúdo ampliado à democratização, antes pensada mais em termos das relações internas da unidade escolar.

Revaloriza-se a escola como o único espaço que pode potencializar os esforços financeiros e técnicos para promover melhor ensino e vencer a barreira da repetência e da evasão, que permanecem como os principais obstáculos a uma universalização com qualidade da educação básica e cujos efeitos são devastadores sob todos os pontos de vista: humano, social e econômico.

Surge, por isso, um elemento novo, proposto como orientador das políticas educacionais: a busca da eficiência e da produtividade. A baixa qualidade do ensino, a repetência e a evasão colocam-se como os principais obstáculos a serem vencidos para garantir equidade, que já não é perseguida apenas por meio do acesso à escola, mas por mudanças no interior desta última, que assegurem qualidade de ensino para todos os alunos.

A natureza das mudanças que são propostas no interior da escola também apresenta nuances novas. Do lado dos conteúdos, diminui a preocupação com a crítica ideológica e volta-se a valorizar os conteúdos básicos, especialmente a Linguagem, a

Matemática e as Ciências. Do lado dos métodos e condições de ensino, agrega-se uma importância muito maior ao manejo da sala de aula, tendo em vista identificar a boa prática docente e as estratégias para diversificar as oportunidades de aprendizagem com o objetivo de diminuir a reprovação. Nesse sentido, seria possível até mesmo falar de uma redescoberta da didática enquanto forma de organizar o trabalho de sala de aula para atender às necessidades de aprendizagem de alunados heterogêneos.

Por outro lado, a importância do conhecimento e da capacidade de acessar, selecionar, produzir e disseminar informações para viver e para exercer a cidadania nas sociedades modernas; e o papel crucial que as habilidades cognitivas da força de trabalho passam a desempenhar no modelo de desenvolvimento que surge no bojo da revolução tecnológica introduzem a educação na pauta das políticas estratégicas do Estado. Este assume, como parte de suas funções, a definição dos objetivos de aprendizagem e das competências básicas a serem formadas na população. Currículo e avaliação tornam-se assim áreas privilegiadas da gestão estratégica dos sistemas de ensino.

Se essas tendências ou novas maneiras de equacionar velhos problemas estão presentes hoje em todo o país, é talvez em Minas Gerais que elas vêm se expressando de modo mais articulado, numa estratégia de política educacional que tem levado a ações concretas na direção de mudanças no padrão de gestão do sistema de ensino.

Prioridades e diretrizes de ação

A partir de princípios inspirados nessa reflexão mais ampla sobre o papel do Estado na gestão educacional, a Secretaria de Educação de Minas Gerais elegeu como prioridades:

1. a busca da autonomia da escola, em seus aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros;
2. o fortalecimento da direção da escola, principalmente através da mudança do processo de nomeação dos Diretores Escolares e da instituição dos Colegiados;
3. o desenvolvimento e a profissionalização dos professores, especialistas e demais servidores da educação;
4. a avaliação do desempenho das escolas, como forma de buscar a melhoria da qualidade do ensino;
5. a promoção da articulação do Estado com os municípios.

A análise dessas prioridades revela que a política educacional do Estado de Minas tem como meta maior a melhoria da qualidade, e como estratégia privilegiada, a promoção da autonomia da unidade escolar. A implementação dessa política não constitui, entretanto, um processo simples. É preciso deixar claro o que se entende por autonomia da escola.

Desde logo, os dados disponíveis sobre a produtividade do sistema de ensino mineiro colocam que o grande obstáculo a ser vencido é a reprovação e, conseqüentemente, as altas taxas de repetência e evasão. Isto significa que a melhoria qualitativa só terá sido

realmente atingida quando todas as crianças tiverem não só acesso como garantia de uma permanência bem sucedida – ou seja, sem fracassos e repetências nas oito séries do Ensino Fundamental – e cheguem ao final dessa trajetória tendo adquirido efetivamente os conhecimentos, habilidades e atitudes que a Educação básica sempre se propôs transmitir e formar.

A reafirmação da importância de vencer a barreira da repetência também ocorre quando se analisa o sistema do ponto de vista da eficiência e da relação custo-benefício. O desperdício de recursos que tem significado manter os alunos por anos seguidos na Escola Fundamental (média de mais de oito anos), sem que ao final desse período esses alunos concluam as oito séries previstas, impede investimentos mais ambiciosos na própria melhoria de qualidade, criando um círculo vicioso que precisa ser rompido. O custo de um aluno concluinte é muito maior do que poderia ser, caso sua trajetória pelo sistema ocorresse sem os sucessivos fracassos.

Em função das prioridades e da situação de baixa produtividade do ensino, a autonomia da escola que se busca promover em Minas Gerais precisa ser qualificada para traçar os parâmetros dentro dos quais as relações entre a administração central e as escolas estão sendo definidas. Trata-se de uma autonomia:

- a) comprometida com a meta de redução da repetência e melhoria da qualidade do ensino;
- b) associada a mecanismos de avaliação externa que possibilitem a prestação de contas dos resultados produzidos pela escola em termos de aprendizagem de seus alunos;
- c) exercida dentro dos princípios da gestão democrática consagrados pela Constituição Federal e a Constituição do Estado;
- c) que exige como pré-requisito mecanismos legais e institucionais para assegurar a transferência de recursos financeiros, materiais e humanos para as escolas;
- d) que implica na existência de instrumentos efetivos não só para tomar decisões como para implementá-las;
- e) que requer capacitação da escola para exercer uma gestão autônoma e democrática.

O reconhecimento da complexidade e dimensão dos problemas a serem enfrentados nessa abordagem de política educacional levou a Secretaria de Educação a definir as diretrizes orientadoras de suas ações, enquanto instância centralizada da administração do ensino, buscando um novo modelo institucional para o sistema e a introdução de novas formas de gestão do serviço educacional prestado pelo Estado.

A administração central assume a gestão estratégica do sistema, garantindo:

- a) descentralização para as escolas de todas as decisões administrativas e financeiras possíveis, dentro dos limites da legislação nacional;
- b) maior participação das escolas na gestão e capacitação de seus recursos humanos;
- c) gestão pedagógica compartilhada entre poder central e escolas, pela qual o Estado assume papel ativo no estabelecimento dos padrões curriculares básicos e se

responsabiliza por um sistema de avaliação externa da aprendizagem dos alunos; e as escolas elaboram seu próprio plano de desenvolvimento e projeto pedagógico, adaptando às suas características e necessidades de seus alunos os padrões curriculares fixados pela administração central;

d) adoção de formas de capacitação que qualifiquem as escolas para o exercício da autonomia.

Esse perfil de gestão educacional justifica-se em função da prioridade máxima atribuída à redução da repetência e melhoria qualitativa do ensino, pois entende-se que essas metas serão atingidas se houver um equilíbrio adequado entre escolas autônomas, capazes de tomar iniciativas para resolver seus próprios problemas, e uma administração central ativamente envolvida na definição, monitoramento e aferição daquilo que é efetivamente estratégico, ou seja, os resultados de aprendizagem dos alunos.

Cinco diretrizes de ação foram traçadas a partir desse novo perfil de gestão:

1. Definir e garantir os padrões básicos para o funcionamento da escola autônoma

Dentro desta diretriz, trata-se não apenas de definir quais são esses insumos, mas de estabelecer formas de provisão que favoreçam o exercício da autonomia da escola e a utilização desses insumos voltadas para a melhoria da qualidade e a diminuição da repetência. Neste sentido, a Secretaria considera que tão importante como garantir a presença desses insumos ou padrões nas escolas é a estratégia de entregá-los.

As formas de repasses descritas a seguir foram definidas sob o pressuposto de que, quando se busca a capacidade da escola para exercer autonomia financeira, pedagógica e administrativa, a relação a ser estabelecida entre poder central e unidade escolar deve permitir a cada escola construir sua identidade própria, a partir daquilo que o Estado considera básico para todas as escolas. Se o básico acabar se tornando novamente um conjunto detalhado de normas, se o engessamento legal e institucional não permitir ampliar efetivamente o espaço de decisão da escola quanto ao seu orçamento, seu quadro de pessoal, a forma de organizar as condições de ensino-aprendizagem, entre outros aspectos, então essa diretriz não terá orientado efetivamente a definição e garantia dos padrões básicos, de modo a estabelecer o patamar sobre o qual a escola poderá tomar e implementar decisões adequadas ao seu meio e ao seu alunado.

Recursos financeiros e provisão de materiais e equipamentos

O exercício da autonomia financeira da escola requer mecanismos que permitam o repasse de recursos para todas as despesas ou gastos cuja execução se evidencie mais racional, a nível da própria unidade. Desde logo as despesas correntes com material de consumo, reparos e manutenção de médio ou pequeno porte, compra de equipamentos e materiais permanentes colocam-se dentro dessa categoria. Mesmo nos casos em que uma

aparente economia de escala indicaria a conveniência de compras centralizadas, como é o caso de materiais permanentes e equipamentos necessários ao ensino, estudos do setor de suprimentos da Secretaria evidenciaram que essa economia de escala se perde devido aos altos custos de estocagem e distribuição.

É reconhecida a morosidade e ineficiência da burocracia centralizada para prover as escolas dos materiais e serviços necessários ao seu funcionamento cotidiano. Além disso, uma das causas de desperdício e irracionalidade no uso de recursos decorre da prática de definir de modo homogêneo para milhares de unidades escolares todos os materiais de consumo, permanentes e equipamentos.

Desse modo, a Secretaria estabeleceu dois tipos de mecanismos de repasses de recursos financeiros às unidades escolares: uma importância definida pelo número de alunos (U\$ 7,00 em 1992), a ser repassada em cinco parcelas anuais diretamente para a direção da escola, destinadas a pequenas despesas de custeio e manutenção. Foi também definido um mínimo de Cr\$ 180.000,00 anuais para escolas muito pequenas (menos de 100 alunos). Desse modo, uma escola com 500 alunos, considerada de tamanho médio, recebeu, no ano de 1992, U\$ 3.500,00 parcelados em cinco vezes e atualizados em moeda nacional, à época de cada repasse.

O outro mecanismo é o repasse para a Caixa Escolar - entidade jurídica sem fins lucrativos, constituída por pais e professores - para a compra de materiais e equipamentos permanentes. Esse repasse, classificado como Subvenção Social, é recebido mediante a assinatura de Termo de Compromisso e os recursos deverão ser aplicados de acordo com as necessidades da escola, podendo ser destinados à compra de material permanente, mobiliário, equipamentos e obras civis. Neste caso, a escola fica obrigada a obedecer planilha de custos aprovada pela Secretaria.

A compra direta de materiais permanentes e equipamentos, bem como a contratação de obras pelas escolas, tornou-se possível graças ao Parecer 8.253/92 da Procuradoria Geral do Estado, simbolicamente chamado de "carta de alforria" pela Secretaria. Embora possa significar muito pouco, no curto prazo, essa exceção concedida pela Procuradoria abre um precedente importante para revisões mais profundas em outros procedimentos que afetam a gestão escolar, não apenas em Minas Gerais como em outros Estados e Municípios do país.

Aspecto importante a ser destacado é o de que esse segundo tipo de repasse de recursos financeiros permite também que a escola compre serviços de natureza técnica. Como se verá mais adiante, uma das metas mais ambiciosas da política de autonomia da escola prevê a possibilidade de compra de assistência técnica e serviços de capacitação da equipe escolar. Nada impede também que outros tipos de serviços - desde os contábeis até oferecimento de refeições ou trabalhos de limpeza e conservação - venham a ser adquiridos. Abre-se aí, pela via da autonomia escolar, a possibilidade de terceirização de muitas das atividades de apoio da escola. No entanto, isso vai requerer mudanças de atitudes e reversão de certas expectativas corporativas que ainda predominam nas unidades escolares.

Na área da autonomia financeira, as escolas estão sendo preparadas para elaborar seu próprio orçamento e calcular o seu custo-aluno a partir de informações disponíveis na própria escola e das que a Secretaria ou Delegacia Regional se obrigam a fornecer sobre despesas ainda centralizadas. Os dados orçamentários estarão à disposição dos pais e outros membros da comunidade, via Colegiado Escolar.

Deve-se, no entanto, considerar que esse exercício de autonomia financeira ainda está longe de ser o desejado pela Secretaria, em função de dois tipos de obstáculos. O primeiro deles diz respeito à capacitação da escola e à existência de pessoal e instrumentos de gerência financeira e contábil. A Secretaria reconhece que a autonomia financeira não se limita ao repasse e recebimento de recursos, mas requer uma gestão eficiente dos mesmos, o que demanda fortalecimento da capacidade de planejar, definir metas e alocar recursos de forma racional para o cumprimento das mesmas. O segundo obstáculo é representado pela baixa capacidade de investimento do Governo, ou seja, pela escassez mesma dos recursos financeiros que seriam necessários para a provisão de bens e serviços necessários à organização e funcionamento das escolas.

Quanto à capacitação das escolas, a Secretaria já está ministrando cursos para Diretores e Supervisores, nos quais noções básicas de gestão orçamentária e contabilidade estão sendo ensinadas. Avanços maiores neste aspecto vão depender de recursos para compra de equipamentos de informatização das escolas e formação de seu pessoal para utilização de aplicativos adequados, não só na área financeira como em outras áreas da gestão escolar, que deverá, a médio prazo, permitir a construção de indicadores de produtividade da escola. Projeto específico de informatização da gestão escolar foi desenvolvido e está sendo negociado dentro do empréstimo que o Governo estadual de Minas foi autorizado a assumir junto ao Banco Mundial.

Além de recursos tecnológicos que facilitem a gestão financeira, o fortalecimento da capacidade institucional de planejamento e gerenciamento, nesta e em outras áreas, deverá ser apoiado nas escolas em que as condições indiquem necessidade, pela introdução da metodologia de Gerência da Qualidade Total. Essa metodologia está sendo introduzida em caráter experimental em 17 escolas da Capital e deverá, durante o ano de 1993, estender-se à gestão da administração central da Secretaria e de oito Delegacias Regionais de Ensino. Financiada com recursos da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Governo Federal, essa experiência piloto deverá, ao longo deste e do próximo ano, fornecer elementos que permitam adaptar sua introdução em um número maior de escolas da rede estadual, provavelmente as unidades maiores e mais complexas, cujo tamanho de escala justifique a utilização de um instrumental de planejamento mais sofisticado como o da Qualidade Total.

Equipamentos e materiais de ensino/aprendizagem

A provisão de materiais e equipamentos de ensino/aprendizagem dentro de padrões considerados básicos para todas as escolas levou à definição de módulos por

tamanho do estabelecimento, os quais estão até o momento sendo adquiridos dentro da sistemática de repasse de recursos financeiros já descrita. Nesta área, destaca-se a definição de um programa próprio da Secretaria para provisão do livro didático, já aprovado pela FAE e pelo MEC, que deverá ser iniciado em 1993, para fornecimento do livro em 1994.

Recursos Humanos

A autonomia da escola na gestão de seus recursos humanos é uma questão de maior complexidade, pois enfrenta limitações de ordem legal e resistências de ordem corporativa. Mesmo com tais dificuldades, a Secretaria tem conseguido adotar algumas medidas importantes e de conteúdo simbólico significativo, que constituem uma sinalização para mudanças de caráter mais profundo.

A primeira delas diz respeito ao controle da vida funcional dos servidores docentes e não docentes em exercício na escola, cujos registros e controles passam para a responsabilidade da unidade. Isso torna disponíveis para a direção da escola e o Colegiado informações sobre tempo de serviço, progressão funcional, licenças e afastamentos, entre outras. Direitos e concessões passam a ser protocolados na escola, embora a legislação estadual e a própria Constituição limitem muito o poder de decisão da escola sobre os mesmos. A execução dessas novas funções na área de recursos humanos vai requerer capacitação da escola e recursos tecnológicos que permitam processar e utilizar essas informações de modo mais ágil e racional. Aqui também justificam-se a aquisição e treinamento para uso de micro-computadores já mencionados no item relativo aos recursos financeiros, um dos sub-projetos do Projeto de Empréstimo.

No entanto, o poder da escola para decidir sobre uma parte de sua própria equipe ampliou-se com a delegação para o Colegiado da escolha entre candidatos com os mesmos requisitos. Isso significa que, uma vez classificados pela Delegacia de Ensino de acordo com as normas legais vigentes, os candidatos a postos de trabalho dentro da escola que têm igualdade de condições quanto à formação e tempo de serviço são encaminhados para a decisão da escola.

Entre os projetos em fase de finalização para serem submetidos à aprovação do legislativo estão o Plano de Carreira do Magistério e o Quadro de Escola. Embora ambos sejam interdependentes, o Plano de Carreira será objeto de exame mais adiante.

Quanto ao Quadro de Escola, está sendo definido de modo a introduzir maior flexibilidade na divisão de trabalho dentro da unidade e conseqüentemente na distribuição dos recursos humanos. Por tratar-se de assunto bastante técnico, não cabe nestes antecedentes entrar em detalhes sobre o Quadro de Escola, mas alguns exemplos poderiam ser citados para ilustrar o princípio da flexibilidade. Assim, no que diz respeito aos especialistas ou técnicos não docentes, a escola contará com funções abertas e poderá, de acordo com seu Projeto Pedagógico, decidir se prefere na função de orientador pedagógico um pedagogo generalista ou um coordenador de ensino, geralmente especialista em uma determinada disciplina.

Também na reformulação do Quadro de Escola abre-se a possibilidade de existir, para as quatro séries iniciais do Ensino Fundamental, além do Orientador Pedagógico a função de Professor de Professor (Helping Teacher), a ser exercida por um docente dessas séries em horário complementar à docência, sem afastar-se desta última. Esse Professor de Professor terá papel importante na capacitação dos seus colegas, conforme se indicará mais adiante.

O novo Quadro de Escola abre ainda a possibilidade para a escola definir funções de Coordenadores de Área para as disciplinas obrigatórias do currículo das 5as. às 8as. séries do Ensino Fundamental e para o Ensino Médio. Essa função também seria exercida em horário complementar, sem afastar totalmente da docência o professor que vier a assumí-la.

A Secretaria considera, no entanto, que a flexibilidade na divisão de trabalho e alocação de recursos humanos dentro da unidade escolar deve orientar-se estritamente para a meta maior de redução da repetência, melhoria da qualidade do ensino e regularização do fluxo das matrículas da escola. Neste sentido, reconhece que não basta garantir o Quadro de Escola e o princípio da flexibilidade, se essas medidas não forem acompanhadas de um processo contínuo de capacitação técnica de docentes e não docentes que os prepare para o exercício de uma autonomia comprometida com as metas e prioridades da Política Educacional adotada. Esse tema, que será retomado adiante, remete ao Programa de Capacitação de Recursos Humanos, parte do qual já está em andamento com Diretores e Orientadores Pedagógicos em exercício nas escolas, com Inspectores Escolares, outros quadros técnicos das Delegacias Regionais de Ensino e alguns grupos específicos de professores.

Padrões e normas curriculares e materiais didático-pedagógicos.

Finalmente, entre os padrões ou insumos básicos cuja provisão e garantia a Secretaria entende como função da administração central, situam-se os padrões e insumos pedagógicos. Estes constituem sem dúvida o conjunto mais complexo de ações a serem realizadas na perspectiva de uma política de autonomia das escolas, pois referem-se à área mais estratégica da qualidade dos resultados educacionais em termos da aprendizagem dos alunos.

Dentro da sistemática de planejamento estratégico já em fase de implementação, a gestão pedagógica deverá ser um processo permanente de troca entre o nível central e as escolas. Material específico para orientar as escolas na elaboração de seu Plano de Desenvolvimento está sendo elaborado, e esse Plano será o instrumento para credenciar todas as demandas da escola quanto à sua gestão pedagógica, de recursos humanos, de infra-estrutura e de materiais.

Os Planos de Desenvolvimento das escolas serão consolidados por Delegacias Regionais, por Região Socio-Econômica do Estado e a nível Central, e

constituirão o principal insumo do Planejamento Estratégico Plurianual e do Orçamento Programa Anual da Secretaria. O Projeto Pedagógico da escola deverá ser parte integrante de seu Plano de Desenvolvimento e os recursos para sua execução serão repassados a partir da avaliação de sua compatibilidade com as diretrizes curriculares básicas da Secretaria.

Essas diretrizes curriculares estão sendo definidas por meio dos Programas de Ensino para as disciplinas de Português, Matemática, Ciências e Estudos Sociais das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental. Esses programas, já em fase de finalização, contêm os objetivos de aprendizagem expressos em conceitos básicos, competências cognitivas e atitudes a serem desenvolvidas pelos alunos; e servirão de base tanto para os Projetos Pedagógicos dos Planos de cada escola quanto para a elaboração de materiais de ensino destinado aos professores. Os materiais de ensino ou guias curriculares constituirão um elemento de ligação entre os Programas gerais e o livro didático, que até hoje constitui o verdadeiro guia do trabalho de sala de aula. Além disso, esses materiais serão a base mais importante dos programas de capacitação de professores das séries iniciais do Ensino Fundamental.

O projeto de materiais de ensino prevê uma contínua atualização dos mesmos, por meio de encartes ou módulos adicionais, e uma constante troca de experiências entre as escolas para avaliar, criticar e propor ajustes nesse tipo de apoio didático pedagógico.

Para viabilizar esse processo de gestão ou planejamento pedagógico, estarão sendo destinados recursos específicos de capacitação das Delegacias Regionais de Ensino, de Orientadores Pedagógicos das escolas e de Professores de Professores. Este tema será retomado adiante, quando descrevermos o programa de capacitação.

2. Promover a equidade por meio de ações de equalização e discriminação positiva

Esta diretriz foi definida segundo o princípio de que a equidade se promove pela combinação de ações equalizadoras e ações de discriminação positiva. Desse modo, a partir dos padrões básicos que deverão ser comuns e garantidos para todas as escolas, deve-se reconhecer que algumas escolas ou regiões deverão receber mais do que o básico, em função de suas debilidades ou carências peculiares.

Na medida em que um sistema de informações gerenciais é condição indispensável para que o Estado possa exercer adequadamente sua função de compensar as desigualdades, seja pela ação equalizadora, seja pela discriminação positiva, a Secretaria vem trabalhando desde o início do atual governo no planejamento de alguns sistemas, entre os quais se destacam: a) o sistema de avaliação da escola pública; b) o sistema de gerenciamento de pessoal; c) o aperfeiçoamento e informatização do sistema de estatísticas educacionais; d) a reestruturação de todo o sistema de organização da rede física e atendimento da demanda escolar e; f) a informatização do sistema de suprimentos.

Dentro desta diretriz de ação, estão sendo estudados critérios para estabelecer diferenças "per capita" por aluno para escolas com diferentes necessidades. Os repasses iniciais de recursos às escolas foram realizados a partir de um padrão igual de recursos por aluno, porque era importante politicamente que esses repasses fossem efetivados tendo em vista a descrença na base das escolas quanto à veracidade e viabilidade da proposta. Estudos para estabelecer formas de discriminação positiva por meio desses recursos demandariam tempo e poderiam retardar um passo decisivo para a credibilidade da Política Educacional da Secretaria. Uma vez consolidada a sistemática de repasses de recursos financeiros, esses critérios podem ser introduzidos. E é o que se pretende fazer durante o ano de 1993, procurando dar mais às escolas mais carentes e/ou que apresentem características especiais quanto ao seu alunado.

Nos programas de capacitação que já vêm sendo desenvolvidos pela Secretaria, a prioridade aos professores leigos e não habilitados focaliza a capacitação para as regiões desprovidas de oportunidades de formação, que são as regiões mais distantes e pobres do Estado, onde se concentra o maior número desses professores.

Por outro lado, como se verá adiante, o programa de capacitação proposto para todos os professores das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental combina o enfoque equalizador com a discriminação positiva. A mesma capacitação a ser ministrada na escola será destinada a todos os professores. Além dessa capacitação básica e comum, escolas de alguns municípios receberão mais horas de treinamento e material adicional de ensino. A seleção desses municípios foi feita a partir de indicadores construídos com informações sobre a situação educacional de cada um e os dados da primeira avaliação de aprendizagem, realizada em março de 1992.

3. Monitorar a qualidade do ensino, executando e/ou coordenando processo de avaliação

Assumindo seu papel de avaliar os resultados pela aferição da aprendizagem dos alunos, a Secretaria instituiu por Resolução do Secretário, o Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública do Estado de Minas Gerais. Esse programa será objeto de exame mais detalhado na segunda parte deste relatório.

4. Garantir as condições institucionais, legais e técnicas para melhorar o nível de profissionalização do magistério

Dentro desta diretriz, duas ações complementares estão se desenvolvendo: o Projeto da nova Carreira do Magistério e o Programa de Capacitação de Recursos Humanos.

A nova Carreira do Magistério demandou um longo período de estudos e discussão e encontra-se neste momento em fase de finalização, na forma de Projeto de Lei

enviado ao poder Legislativo. A estrutura da carreira está estreitamente relacionada com as definições do Quadro de Escola e do Quadro das Delegacias de Ensino, o primeiro deles já descrito brevemente no item relativo aos padrões básicos.

Os princípios que orientaram a proposta de Carreira, ora em tramitação na Assembléia Legislativa, são os de introduzir a avaliação de mérito e desempenho, bem como o rendimento nos programas de capacitação, como critérios para progressão funcional, além do tempo de serviço e titulação formal já existentes.

O programa de capacitação de recursos humanos da Secretaria vem se desenvolvendo em duas linhas complementares: a) capacitação para gerenciamento, destinado a Técnicos da Equipe Central, das Delegacias Regionais e das Escolas e; b) capacitação de professores, destinada à habilitação de leigos tanto a nível de 2o. grau como superior (neste caso, professores que, embora tenham nível superior, não possuem certificação específica para a disciplina), e também capacitação destinada ao aperfeiçoamento em conteúdos e metodologias.

A implementação dessas ações de capacitação vem se realizando por meio de arranjos institucionais diversificados, dependendo da natureza do curso ou treinamento em questão. Na parte gerencial, as ações têm sido desenvolvidas mais diretamente pela área de Recursos Humanos da Secretaria, com assessoria ou consultoria de instituições especializadas em desenvolvimento do trabalho de equipe, em sensibilização ou dinâmica de grupo, ou em metodologias específicas de gerenciamento.

As capacitações destinadas aos docentes, mais especificamente de conteúdos e metodologias, vêm sendo realizadas na maioria dos casos em convênios com universidades, que se dispõem a organizar “campi” ou pólos avançados, e/ou com instituições que desenvolveram competências em áreas de conteúdos específicas.

Entretanto, o grande desafio da Política Educacional da Secretaria, na área da capacitação, é o programa de aperfeiçoamento em conteúdos e metodologias para professores estaduais e municipais de 1as. a 4as. séries. A dimensão quantitativa da população a ser atingida - cerca de 75.000 -, os problemas de natureza teórica e metodológica a serem equacionados para formular o conteúdo e as estratégias desse tipo de capacitação e as dificuldades de natureza logística e gerenciamento que ela apresenta requerem um tipo de planejamento e estratégias de implementação para as quais a Secretaria deverá se preparar durante o ano de 1993, para iniciar em 1994.

Esse programa será o momento de entrega às escolas e professores dos programas de materiais de ensino mencionados no item relativo aos insumos básicos, e deverá marcar o início de um processo contínuo de capacitação e planejamento curricular nos moldes descritos quando se discutiu a gestão pedagógica naquele mesmo item.

O desenho institucional dessa capacitação será o do treinamento em serviço baseado na escola, ministrado por um Professor de Professor, a ser escolhido entre seus

pares, e pelo Orientador Pedagógico da unidade escolar. Nessa estratégia de capacitação, a escola é a unidade de treinamento e a direção escolar se responsabiliza pela execução e os resultados que serão objeto de avaliação externa.³

5. Traçar a moldura legal e institucional básica para articular o exercício da autonomia da escola com sua gestão democrática

Dentro desta diretriz de ação, a Secretaria implantou, no início do atual governo, duas das medidas mais importantes para sinalizar a direção da Política Educacional: a) a seleção competitiva de Diretores Escolares e b) a mudança no papel dos Colegiados de Escola. A primeira delas visando eliminar a prática clientelista de indicação de profissionais para os cargos de Direção e, ao mesmo tempo, garantir que estes sejam ocupados por pessoas competentes do ponto de vista de conhecimento e capacidade de gerenciamento e de liderança. A segunda, visando criar um espaço institucional legitimado legalmente, para que a comunidade escolar participe das decisões importantes da vida da instituição. Essas duas medidas, que deverão ser objeto de análise mais detalhada na segunda parte deste trabalho, devem ser entendidas de forma complementar e na perspectiva da autonomia da escola.

Diretrizes de ação e resultados

O desencadeamento de grande parte das ações previstas nas diretrizes da Política Educacional, quanto ao papel da administração central, já vem atuando como elemento indutor de um novo modelo institucional para o sistema de ensino do Estado de Minas Gerais.

Necessário se faz salientar, no entanto, que o desenho final desse modelo é um objetivo de longo prazo. Na realidade, trata-se de um processo contínuo, pois, ainda que uma profunda mudança organizacional pudesse ser atingida de imediato, os ajustes periódicos que toda organização deve sofrer, as reversões de valores e expectativas, as permanentes adaptações das pessoas aos processos de inovação nas formas de gestão, indicam que um sistema complexo como o de ensino estará sempre em ajustamento às demandas educacionais da sociedade ou deixará de cumprir seu papel de garantir acesso, permanência bem sucedida e aprendizagem efetiva às crianças e jovens.

Mesmo considerando a complexidade do processo, já é possível distinguir, na Secretaria de Educação, Delegacias e Escolas, os efeitos das ações em andamento. Seja na forma de incertezas e problemas, seja na forma de atitudes positivas de satisfação e maior confiança, em praticamente todas as escolas estaduais de Minas discute-se e atua-se no sentido de buscar formas mais adequadas para exercer as novas funções, integrar a ação

³Sobre o enfoque teórico e metodológico desse programa de capacitação, consulte-se: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, "Qualidade na Educação básica em Minas Gerais - Proqualidade", fevereiro de 1993, mimeo.

da equipe técnica e docente com os Colegiados, elaborar propostas de trabalho próprias para a escola, enfim, praticar a autonomia.

As demandas por parte dos estabelecimentos, quanto a capacitação, assistência técnica e suporte para o desempenho de uma gestão mais autônoma, aumentaram consideravelmente e pressionam, em primeiro lugar, as Delegacias de Ensino. Esse processo tem levado estas instâncias intermediárias regionais da Secretaria a desenvolverem uma reflexão e discussão interna sobre qual será seu papel no novo padrão de gestão.

Em termos ideais, na maioria dos casos, as Delegacias deverão ser articuladoras regionais das ações estratégicas da administração central, e animadoras/estimuladoras do processo de autonomia das escolas e fortalecimento da direção escolar. No entanto, o estilo e a competência de cada uma das 42 Delegacias é bastante variado, demandando monitoria do nível central. Como órgãos de assistência técnica regional, as Delegacias poderão ter uma função decisiva na capacitação das escolas, sobretudo no que diz respeito ao Plano de Desenvolvimento Institucional que cada unidade deverá ser capaz de elaborar.

Já se indicou acima que a Secretaria está realizando vários tipos de encontros e discussões com técnicos das Delegacias sobre suas novas funções. O sucesso desse trabalho dependerá de haver compatibilidade entre as demandas das escolas e as orientações da administração central sobre o que se espera das instâncias regionais, pois estas se encontram a meio caminho e não podem ser requeridas a desempenhar funções de modo incoerente. É possível que os papéis das Delegacias venham a ser os últimos a ficarem claros, pois dependem da forma como escolas e administração central vão articular suas expectativas em relação à mediação que as instâncias regionais deverão realizar.

Concluindo esta primeira parte, vale a pena salientar a saudável capacidade que possuem os atuais dirigentes da Secretaria de Educação do Estado de Minas Gerais para mobilizar esforços e recursos de fontes não convencionais de financiamento, estabelecer parcerias com diferentes pessoas e instituições e traçar uma estratégia de implementação de políticas. Ao priorizar as ações que demandavam mais decisão política do que recursos financeiros extras, enquanto estes últimos eram buscados ou negociados, criaram-se condições mais favoráveis para esses novos investimentos.

Uma vez sinalizada a direção da política educacional por meio de ações político-institucionais, a existência de um projeto claro da Secretaria despertou o interesse de instituições como a Fundação Vitae em financiar ações de capacitação a fundo perdido. Da mesma forma, a participação da Fundação Cristiano Otoni na área da Qualidade Total trouxe consigo o financiamento da Secretaria de Ciência e Tecnologia. Além disso, a parceria com instituições como as Universidades, a Fundação Carlos Chagas, grupos especializados em treinamentos para gerenciamento e consolidação de trabalho de equipe, entre outras, se exigiram algum investimento do Estado, prepararam o caminho para a negociação mais ambiciosa de recursos com o Banco Mundial, autorizada em prazo

extremamente ágil pela área federal. Esses recursos poderão viabilizar a efetivação de programas mais ousados e diretamente relacionados com as prioridades estratégicas de redução da repetência e melhoria da qualidade do ensino, como é o caso dos programas de Desenvolvimento Curricular e de Capacitação.

Segunda parte

TRÊS INOVAÇÕES DECISIVAS PARA O NOVO PADRÃO DE GESTÃO

Dentre os muitos componentes da Política Educacional do Estado de Minas Gerais, as três que examinaremos mais de perto foram decisivas para estabelecer os marcos de um novo padrão de gestão, ainda em processo de institucionalização: a Seleção Competitiva de Diretores Escolares (SECOM) e a ampliação das competências dos Colegiados de Escola dizem respeito diretamente à autonomia do estabelecimento de ensino, e o Programa de Avaliação da Escola Pública diz respeito a uma das qualificações mais importantes dessa autonomia, qual seja, a avaliação externa de resultados para efeitos de prestação de contas e informação sobre o desempenho do sistema. A análise que se fará está sempre referida ao conjunto de diretrizes de ação discutido na primeira parte.

A SELEÇÃO COMPETITIVA DE DIRETORES ESCOLARES⁴

Concepção e origem

A Seleção competitiva de Diretores Escolares constitui-se numa forma nova de escolha, combinando o critério de conhecimento e competência profissional com o de liderança, envolvendo ampla participação da comunidade escolar e comunicação com a sociedade através dos meios de comunicação de massa.

No início da década de 1980, o Brasil viveu um período em que a transição para a democracia afetou inúmeras decisões relativas à educação e ao ensino. Entre estas decisões, a forma de escolha dos diretores e diretoras escolares foi das mais importantes.

A prática tradicional do país, sobretudo nos Estados mais atrasados, era a dos dirigentes das escolas serem selecionados por indicações políticas, sem qualquer consulta ou participação da comunidade escolar. Essa prática autoritária e clientelista fazia da indicação de diretores um problema a mais para o ensino e não trazia soluções para o

⁴Esta parte relativa à Seleção Competitiva de Diretores Escolares foi baseada em Mello, G.N. e Silva, R.N. "Seleção Competitiva de Diretores Escolares: Estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil". UNESCO-IIIEP International Institute for Educational Planning, Setembro, 1992, mimeo.

descompromisso, a falta de prestação de contas e o autoritarismo interno que caracterizava e ainda caracteriza a escola básica brasileira.

Alguns Estados, como São Paulo, adotavam há algumas décadas a forma de concursos de provas e títulos para selecionar os diretores. Este processo, no entanto, também apresenta limitações de outra natureza, na medida em que, pela legislação vigente no país, os concursados adquirem efetividade no cargo. Tal característica de vitaliciedade em postos de trabalho tem sido uma das causas da impunidade, ausência de responsabilidade e de prestação de contas no serviço público brasileiro.

O início da abertura política possibilitou forte rejeição aos métodos clientelistas e autoritários para a escolha de diretores de escola, levando ao aparecimento de propostas com forte cunho "democratista". Assim, as indicações políticas começaram a ser substituídas, em muitos Estados, por eleições desses profissionais, eleições essas que desconsideraram critérios de competência profissional, capacidade de gerência e liderança, atributos necessários ao desempenho adequado das funções de direção.

A solução encontrada em Minas Gerais procurou superar tanto as limitações dos antigos processos de indicação "de cima para baixo" quanto os problemas surgidos com a adoção pura e simples das eleições, tais como, divisões internas nas escolas, escolha de pessoas de perfil inadequado etc.

Pela ruptura que representou com a prática existente de indicação dos cargos de Direção de Escola por critérios político-clientelistas, a SECOM teve um papel estratégico de sinalizar a direção das mudanças que se pretendia introduzir, fazendo do processo de escolha dos Diretores Escolares um dos fatores desencadeadores dessas mudanças.

Outra característica interessante é que a SECOM se origina de uma parceria entre os poderes Legislativo e Executivo, pouco comum no Brasil quando se trata de medidas educacionais substantivas que não privilegiam grupos políticos locais. Ao longo da história do país, esse tipo de parceria tem ocorrido com objetivos puramente clientelistas.

O aspecto peculiar da inovação é o fato de originar-se no Parlamento Estadual, durante a elaboração da nova Constituição para o Estado de Minas Gerais, no ano de 1988. A lei maior estadual estabelece entre os princípios orientadores da organização do sistema de ensino que os Diretores escolares devem ser escolhidos por um processo de "seleção competitiva", com apuração objetiva do mérito, experiência profissional, habilitação legal e aptidão para a liderança.

A idéia original da inovação ocorreu, portanto, através de um processo legislativo, conduzido por parlamentares eleitos para elaborar a Constituição do Estado. Este fato indica que, desde o seu início, a SECOM resultou de uma parceria entre os poderes Legislativo e Executivo, o que facilitou sobremaneira sua sustentação política no âmbito do aparato institucional do Estado.

Delineamento

Coube ao governo estadual que assumiu em março de 1991, interpretando a vontade dos constituintes do Estado de Minas Gerais, operacionalizar o disposto na Constituição, instituindo a SECOM.

A seleção de diretores foi delineada em três etapas principais, cada uma delas dividida em diferentes fases que exigiram medidas de caráter legal, técnico, político e administrativo: a) primeira etapa, que constou de provas para avaliar a titulação, os conhecimentos e a capacidade de gerenciamento dos candidatos; b) segunda etapa, dedicada à apuração, pela comunidade escolar, da aptidão para liderança; e c) terceira etapa, que consistiu na capacitação dos candidatos para exercício da função de diretor, segundo os princípios de fortalecimento e autonomia da escola e parceria com os Conselhos Escolares.

Um aspecto importante desse delineamento refere-se à continuidade da SECOM. Na medida em que foi instituída por lei, ficou formalmente garantido que, a partir da implementação, todos os novos diretores escolares seriam selecionados de acordo com o previsto na SECOM. Também se definiu que os diretores selecionados teriam um mandato de três anos, período após o qual deveriam ser reconfirmados pela mesma sistemática ou substituídos. Dessa forma, procurou-se assegurar não apenas a continuidade como a permanente participação da escola na renovação ou confirmação de seus dirigentes e resultante "accountability" destes últimos pela comunidade escolar.

Desenvolvimento

A realização da SECOM exigiu uma intensa preparação política junto ao legislativo - que deveria aprovar a lei ordinária para regulamentar o disposto na Constituição - e junto aos sindicatos de profissionais da educação, mais especificamente a Associação de Diretores Escolares.

Durante o primeiro semestre de 1991, o delineamento original foi discutido com as instâncias políticas acima mencionadas, bem como com representantes dos Conselhos Escolares e técnicos das Delegacias de Ensino (órgãos regionais da administração central).

Inúmeras resistências foram apresentadas, e em grande parte vencidas, sobretudo da classe política e dos antigos diretores. Estes últimos foram os que mais se opuseram à idéia. Um fato que facilitou muito essa fase preliminar foi o de que grande parte dos antigos diretores já possuía anos de serviço suficientes para se aposentar.

Nessa fase preparatória, o Governo iniciou uma parceria sistemática com a Federação de Pais de Alunos das escolas públicas do Estado de Minas Gerais, explicando-lhes a nova sistemática de escolha dos diretores de escola e encontrando entre eles grande receptividade e aceitação para a proposta.

Enquanto o delineamento da SECOM era debatido, em abril de 1991, o governador encaminhou mensagem ao Parlamento Estadual com o Projeto de Lei para regulamentar o dispositivo constitucional que havia instituído os princípios para escolha de diretores. Esse projeto tramitou durante quatro meses no Legislativo, sendo aprovado em julho de 1991.

Durante o período de tramitação da lei, parte dos debates sobre o problema da direção escolar foi transferido para o âmbito da Comissão de Educação do Legislativo, fato por si só positivo, uma vez que criou a oportunidade de discutir e esclarecer não apenas o objeto específico do projeto de lei mas também a orientação geral da política educacional para o Estado, na qual o processo de escolha de diretores de escola estava inserido.

Nesse mesmo período, a Secretaria de Educação iniciou também estudos para subsidiar a etapa de avaliação de conhecimentos dos candidatos. Esses estudos, feitos com assessoria da Universidade, procuraram estabelecer o perfil profissional dos futuros diretores dentro das orientações de política educacional. Conhecimentos, habilidades, capacidade de gerenciamento foram operacionalizadas para fundamentar a elaboração das provas a serem utilizadas para a avaliação.

Aprovada a lei e concluídos os estudos técnicos, um conjunto de normas e orientações foi elaborado, dando forma final à seguinte estratégia de desenvolvimento da SECOM:

Foram estabelecidos os critérios para identificar quem poderia ser candidato ao cargo de direção escolar.

A partir do perfil profissional elaborado para os futuros diretores, instituições especializadas elaboraram as provas para avaliação de conhecimento e capacidade gerencial.

A Secretaria procedeu ao levantamento das vagas existentes no sistema escolar e tornou público tanto as vagas quanto a sistemática de escolha, suas várias etapas e os critérios de avaliação propostos.

Ficou estabelecido que seriam selecionados, em cada escola, os três primeiros colocados na avaliação de conhecimentos e capacidade gerencial.

Cada escola deveria instituir uma Comissão de Seleção, representativa dos diferentes segmentos escolares, inclusive pais e alunos, eleitos pelos seus pares, para planejar e executar a fase de apuração de capacidade de liderança dos primeiros colocados.

Três dias após a divulgação dos resultados oficiais da avaliação, os candidatos de cada escola deveriam apresentar e defender, em assembléia de professores, outros funcionários da escola, pais e alunos, um programa de trabalho para a escola, iniciando-se assim a fase de apuração de capacidade de liderança.

Não seria permitida propaganda de tipo eleitoral com o nome dos candidatos. A apuração de capacidade de liderança não se caracterizaria como uma eleição, mas como uma escolha entre distintos programas de trabalho. A apresentação e discussão dos programas em assembléia seria o único critério para a escolha e os candidatos disporiam de igual tempo e condições para sua apresentação.

Concluída a apresentação, seria processada, por voto direto e secreto, a escolha do candidato que apresentasse o melhor programa de trabalho. Teriam direito a voto todos os servidores públicos da escola, os pais (sendo um voto por família, independentemente do número de filhos matriculados na escola) e todos os alunos com idade mínima de 16 anos.

O peso eleitoral dos segmentos votantes foi estabelecido da seguinte forma: 50% para professores, especialistas e demais servidores em exercício na escola, e 50% para os pais e alunos.

A Comissão de Seleção de cada escola seria responsável pela supervisão do processo de votação e apuração dos votos.

O candidato mais votado seria indicado para exercer a função de direção e o segundo colocado para a de vice-direção da escola.

Implementação

A inovação representada pela SECOM foi implementada segundo o cronograma previsto. É importante observar que muitos professores não acreditavam que a SECOM iria mesmo se realizar. Outros afirmavam que, caso realizada, seria submetida a distorções por interesses políticos. A Associação de Diretores Escolares tentou impedir judicialmente a realização da avaliação e apenas no final do prazo estabelecido no edital de convocação o governo conseguiu autorização judicial para aplicar as provas.

Apresentaram-se como candidatos cerca de 15.000 professores ou especialistas em educação que satisfizeram os requisitos exigidos quanto à habilitação e experiência docente. Após o prazo das inscrições, quando ficaram transparentes as vagas existentes e os critérios para a seleção, mais de 5.000 candidatos solicitaram inscrição. Haviam se convencido de que a SECOM era uma iniciativa séria e solicitavam prorrogação do prazo, o que não foi possível atender.

Esses fatos são indicadores não só da descrença do magistério quanto à seriedade das iniciativas governamentais como do caráter inédito da SECOM, num sistema que já havia incorporado que os cargos de direção de escola eram reserva de negociação político-clientelista.

Foi indicada uma bibliografia básica para preparação dos candidatos que serviu também como forma de reciclagem sobre o conteúdo das mudanças que estavam sendo propostas para o funcionamento das escolas. Os problemas e possibilidades da política de fortalecimento e autonomia das escolas, de participação mais ativa dos Conselhos Escolares na gestão da unidade, entre outros, passaram a ser tema de discussão e debate entre os candidatos e, por meio deles, foram introduzidos na agenda os demais problemas existentes no sistema de ensino público estadual.

A aplicação das provas para avaliação de conhecimentos e capacidade gerencial ocorreu no prazo previsto, e num único dia para todos os candidatos, sob supervisão da administração central. Os candidatos responderam também a questionários de dados pessoais e profissionais e foram solicitados a avaliar as próprias provas às quais haviam sido submetidos.

Pouco antes do final do ano letivo de 1991, realizaram-se assembléias em quase todas as escolas estaduais mineiras e foram escolhidos, por voto direto, os seus futuros diretores e vice-diretores. O comparecimento médio dos que estavam credenciados para votar foi de cerca de 85%. Para se ter uma idéia da dimensão da inovação, estiveram envolvidos no processo, entre votantes e demais atores, mais de 700.000 pessoas.

Decorridos os prazos previstos em lei, o governador do Estado formalizou a indicação dos mais votados, respeitando os resultados em todas as escolas em que se realizaram as eleições.

No início de 1992, a SECOM entrou em sua terceira e última fase, a da capacitação dos novos diretores, que ainda não está concluída. Na realidade, essa capacitação deverá ser permanente, na medida em que o processo de escolha deverá se repetir a cada três anos, conforme estabelecido em lei. Ela deverá, portanto, ser um processo contínuo.

Principais estratégias e problemas

Vale a pena discutir aqui algumas estratégias utilizadas e os problemas mais comuns ocorridos durante a implementação da SECOM.

Papel dos meios de comunicação

Uma das estratégias de implementação utilizadas pela administração central do sistema de ensino de Minas Gerais foi a de divulgar para os pais a realização da SECOM, sobretudo na sua fase de apuração da capacidade de liderança. Foi feita uma

grande campanha nos meios de comunicação de massa, mostrando aos pais a importância de comparecer à assembleia, discutir os programas de trabalho dos candidatos e participar da escolha. Essa campanha enfatizou muito a co-responsabilidade e informou sobre a política de maior autonomia para as escolas, insistindo na importância da participação, controle e fiscalização por parte da população. Boa parte dos recursos necessários para essa divulgação foram obtidos por patrocínio de empresas privadas.

Sustentação política

A Federação de Pais, representativa dos usuários das escolas públicas, foi um dos suportes políticos mais importantes da SECOM e esse foi o início de uma parceria que vem se revelando produtiva em várias outras iniciativas do poder público na área da educação⁵.

Da mesma forma, o Legislativo constituiu-se numa parceria decisiva, que colocou à prova a capacidade de articulação política do secretário de Educação e a vontade do governador de dar sustentação à SECOM. A leitura dos debates no plenário do Parlamento Estadual indica que muitas divergências surgiram no processo de tramitação legal e que, dentre as várias emendas apresentadas, algumas iam contra o espírito da proposta da SECOM. O Executivo, no entanto, obteve maioria de votos para rejeitá-las e a sustentação legal da inovação ficou garantida.

Importância da transparência

No contexto político do Brasil, o fato de uma proposta que contrariava interesses partidários e corporativos ter sido sustentada e implementada é da maior importância. A seriedade e lisura de todo o processo, o fato de todos os procedimentos terem sido submetidos à fiscalização e acompanhamento do público conferiu *credibilidade* à atual administração do ensino de Minas Gerais, num momento em que credibilidade é moeda rara no mercado político do país.

O envolvimento das várias instâncias - centrais e regionais - do sistema de ensino na gestão e monitoramento da implementação, a participação dos sindicatos e Federação de Pais na fiscalização foram fatores auxiliares importantes para a credibilidade do processo de seleção. Da mesma forma, a cooperação da Universidade e de outras instituições especializadas em avaliação foi decisiva para garantir a qualidade técnica e a transparência dos resultados.

O interesse dos pais

O comparecimento nas assembleias para ouvir os programas de trabalho, discutir e votar desmistificou o que o senso comum dos atores internos do sistemas de ensino afirmava, isto é, que os pais de escola pública não se interessam e são pouco participativos.

⁵ Como se verá mais adiante, houve grande participação da Federação de Pais e da comunidade também na execução da primeira avaliação de aprendizagem realizada pelo Programa de Avaliação da Escola Pública no início de 1992.

A importância das normas

Todas as fases da implementação da SECOM foram regidas por normas e critérios claros, com manuais de orientação e outros materiais escritos para garantir igualdade de condições e procedimentos. Uma rede de telefones - Disque Educação - foi colocada à disposição das escolas e dos responsáveis pelo processo nas etapas de avaliação de conhecimentos e capacidade de gerenciamento, e de apuração da capacidade de liderança. Por meio dessa rede telefônica, dúvidas e reclamações eram imediatamente resolvidas ou encaminhadas para posterior solução.

Esses cuidados prévios pretendiam evitar muitos problemas e conflitos que pudessem surgir. Mesmo assim, ocorreram impugnações do processo eleitoral em algumas escolas. Na etapa de avaliação de conhecimento, foram solicitados pedidos de revisão de provas da parte de candidatos que se acharam prejudicados pela avaliação. Muitas críticas foram feitas ao fato de não ter sido permitida propaganda eleitoral no momento de apuração da capacidade de liderança.

A maioria dos problemas, no entanto, referira-se a disputas entre pessoas que estavam envolvidas e participavam do processo, que reconheciam, portanto, sua legitimidade. Exceto quanto à tentativa, anteriormente mencionada, de impedimento judicial por parte da Associação de Diretores, os problemas surgidos não eram de contestação à natureza da SECOM. O Sindicato de Professores, pelo menos no início dos procedimentos, questionou a etapa de avaliação de conhecimentos e capacidade gerencial. No entanto, essa era uma contestação difícil de ser sustentada politicamente, sendo logo abandonada.

No momento atual, a SECOM constitui uma inovação bastante aceita pelas escolas e órgãos regionais do sistema de ensino do Estado de Minas Gerais. Neste ano de 1992, os novos diretores eleitos estão aprendendo novas formas de convivência no espaço escolar. Esses diretores estão se deparando com uma situação diversa daquela que tradicionalmente predominava nas escolas, em função de outras medidas que estão sendo adotadas como, por exemplo, o repasse de recursos financeiros para as escolas a fim de que possam, com maior autonomia, definir o tipo de despesas necessárias à sua realidade.

A participação dos Conselhos de Escola na gestão desses recursos e a maior autonomia da escola na área de pessoal e outros recursos humanos são mudanças extremamente desafiadoras para os novos dirigentes escolares. Vários problemas estão surgindo nesse processo de convivência entre direção, professores e membros dos Conselhos. As atribuições e áreas de decisão dos diferentes segmentos ainda não estão claramente definidas e tanto a administração central quanto os órgãos regionais do sistema de ensino estão mapeando os problemas, tendo em vista elaborar orientações e formas de solucioná-los.

Apesar disso, tres fatos importantes devem ser levados em conta. O primeiro deles diz respeito à diferença que já se verifica na maioria das escolas, muitas das quais estão mesmo se adiantando na elaboração de seu Plano de Trabalho, no planejamento curricular, na discussão da avaliação. O segundo diz respeito ao aumento da capacidade de cobrança, tanto das escolas em relação à administração central quanto dos pais em relação às escolas. O terceiro refere-se à quase impossibilidade de retorno aos antigos métodos de indicação dos diretores escolares, não apenas porque a SECOM está garantida por lei mas porque está se criando nas escolas uma cultura de que a direção exerce um papel muito importante e deve responder, principalmente, à comunidade escolar. Essa cultura oferece forte resistência às práticas autoritárias e clientelistas do passado.

OS NOVOS COLEGIADOS ESCOLARES

Concepção e origem

Os Colegiados foram criados nas escolas estaduais mineiras no período de 1983 a 1987. Os dirigentes que assumiram a Secretaria da Educação nesse período deram início a uma série de mudanças visando a democratização e a melhoria da qualidade do ensino público mineiro. Entre essas mudanças, formuladas no bojo de um processo participativo chamado Congresso Mineiro de Educação, estava a organização de Colegiados para democratizar a gestão das escolas.

Inúmeros fatores, então presentes no contexto político do Estado e do país, e que não cabe analisar aqui, limitaram a implantação e o funcionamento desses órgãos de participação nas escolas. Na medida em que a efetividade e, portanto, a credibilidade dos Colegiados estava estreitamente associada às formas de atuação dos Diretores, a permanência de métodos políticos para indicação destes últimos prejudicou a aceitação dos Colegiados. Além disso, e também por causa disso, as suas atribuições eram bastante limitadas, poucas delas com caráter deliberativo.

Os Colegiados e a Seleção Competitiva de Diretores são, portanto, duas medidas que não podem ser analisadas separadamente uma da outra e, ambas, das demais medidas de promoção da autonomia escolar. Se não se instalam as condições necessárias para que as escolas ampliem seu espaço de decisão e disponham de instrumentos efetivos para implementá-las, os Colegiados acabam sendo instituições vazias, pois não há o que decidir. Se, por outro lado, o(a) Diretor(a) é indicado(a) sem que se estabeleça um compromisso com a comunidade, as relações entre este último e o Colegiado perdem seu sentido de responsabilidade compartilhada.

Desse modo, se a origem dos Colegiados Escolares se deu num momento de abertura política e resgate da participação, a ampliação de suas funções e consolidação de sua existência ocorre num novo momento, no qual a participação ensaiada no início dos anos de 1980 ganha conteúdo e se robustece numa perspectiva mais ampla de revisão de

todo o formato do sistema de ensino e seus padrões de gestão, a partir do início dos anos de 1990.

Após dedicar o ano de 1991 à Seleção Competitiva de Diretores que foi consumada apenas no final desse mesmo ano, com a nomeação dos novos profissionais que deveriam assumir seus cargos a partir do início do ano letivo de 1992, os atuais dirigentes da Secretaria publicaram, em janeiro desse último ano, Decreto do Governador e Resolução do Secretário que reestruturavam os Colegiados e ampliavam suas funções. Como fica claro, a intenção desse cronograma foi a de que os novos Diretores, ao iniciarem suas atribuições, já encontrassem os Colegiados em funcionamento.

As duas peças legais que reestruturam e ampliam as funções dos Colegiados contêm determinações básicas sobre constituição, competências, regras de funcionamento por meio do estatuto do Colegiado, formas de eleição, entre outras.

Delineamento⁶

O Colegiado Escolar visa ampliar a participação de pais, professores e especialistas em educação na gestão da escola. Não se trata de co-gestão. O Diretor(a) é a autoridade responsável, mas tem o apoio do Colegiado nas decisões essenciais, como planejamento dos investimentos, fiscalização dos gastos, gerenciamento e movimentação dos recursos humanos, avaliação do sistema e participação nas discussões sobre a melhoria do ensino.

O Colegiado deve ainda promover a integração da escola com a comunidade, criar condições que favoreçam a autonomia pedagógica, administrativa e financeira e possibilitar a gestão democrática da escola.

O Colegiado é composto pelo Diretor(a) da unidade de ensino, que o preside, por representantes dos professores, especialistas de educação e demais servidores da escola, por alunos regularmente matriculados, com idade mínima de 16 anos, e pais e responsáveis por alunos regularmente matriculados.

Além do Diretor(a) da unidade, o Colegiado tem no mínimo seis e no máximo doze membros, numa proporção de 50% para os servidores e 50% para os demais representantes. Professor e funcionário da escola que tenham filhos matriculados na mesma não podem participar do Colegiado na qualidade de pais.

Os membros do Colegiado são eleitos anualmente, no primeiro mês de aula de cada ano letivo, com mandato de um ano. Essa eleição deve, de preferência, ocorrer em assembléia da comunidade escolar, na qual cada segmento escolhe seus representantes.

⁶Esta parte relativa aos Colegiados foi elaborada com base no trabalho de Amaral Sobrinho, J. , "Gestão na Escola Fundamental em Minas Gerais" Projeto: Descentralização da Gestão da Educação-Experiências e Tendências". IPEA, Brasília, agosto de 1992, mimeo.

Se a comunidade achar necessário, pode definir, também em assembléia, como será a representação de cada grupo dentro dos segmentos da família (pais e alunos) e da escola (professores, especialistas, servidores etc.) Por exemplo: se a escola vai criar um Colegiado de nove membros, pode definir que, dos quatro representantes de servidores, dois serão do Quadro do Magistério e dois da área administrativa.

A partir dessas diretrizes gerais, estabelecidas na Resolução do Secretário de Educação acima mencionada, cada Colegiado elabora seu próprio Estatuto e o submete à aprovação da assembléia de pais, servidores da escola e alunos com mais de 16 anos.

O Colegiado tem funções de caráter deliberativo e consultivo. As funções deliberativas referem-se à tomada de decisões quanto às diretrizes e linhas gerais das ações desenvolvidas na escola. As funções consultivas referem-se à emissão de pareceres para dirimir dúvidas sobre situações decorrentes das ações pedagógicas, administrativas e financeiras, bem como a proposições de alternativas de solução e de procedimentos para a melhoria do trabalho escolar.

Observadas as normas legais, as diretrizes estabelecidas pela Secretaria e as especificidades da comunidade escolar, compete ao Colegiado: ⁷

1. avaliar e aprovar o projeto pedagógico da unidade de ensino;
2. manifestar-se sobre a proposta curricular da unidade de ensino, visando seu aperfeiçoamento e enriquecimento;
3. aprovar o calendário escolar proposto pelo diretor da escola, observado o mínimo de dias letivos exigidos por lei;
4. tomar conhecimento da avaliação (externa) da escola e aprovar planos que visem a melhoria da qualidade de ensino;
5. apreciar e deliberar sobre problemas de rendimento escolar dos alunos, indisciplina, infreqüência e outros (esses problemas podem ser trazidos para a discussão do Colegiado pelo diretor ou qualquer outro membro);
6. propor a expansão do atendimento escolar e a organização da unidade de ensino (as propostas serão analisadas pelo Órgão Municipal de Educação, pela Delegacia Regional de Ensino e priorizadas pela Secretaria), com base nos resultados do Cadastramento Escolar e dados da oferta educacional do Município. O Colegiado deve, ainda, facilitar a implantação de propostas de organização do atendimento escolar apresentadas pela Secretaria, tendo em vista a universalização do Ensino Fundamental e, progressivamente, do Ensino Médio);

⁷As competências do Colegiado Escolar mencionadas foram retiradas de *Colegiado em Revista*, publicado pela Secretaria da Educação em agosto de 1992, com o objetivo de orientar a organização e o funcionamento dos Colegiados.

7. avaliar estratégias que viabilizem a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, observadas as possibilidades da unidade de ensino e da comunidade;
8. deliberar sobre recursos ou representações de alunos, professores, especialistas de educação e demais servidores sobre assuntos relativos à vida da unidade de ensino;
9. aprovar a avaliação do estágio probatório dos servidores lotados na unidade de ensino (o Colegiado pode, se julgar necessário, devolver a avaliação e solicitar dados mais consistentes. Caso decida não aprovar a avaliação, o servidor não ficará lotado na escola);
10. aprovar, anualmente, o programa de capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais da educação que atuam na unidade de ensino;
11. deliberar sobre a participação do pessoal da unidade de ensino em atividades voltadas para a cultura artística, literária e desportiva, que assegurem o cumprimento das atividades curriculares previstas (o servidor só estará liberado com a autorização do Colegiado. Caso contrário, sua ausência implicará nos ônus normais, como falta e desconto correspondente);
12. recomendar providências adequadas à melhor utilização do espaço físico, do material escolar e didático e do aproveitamento do pessoal;
13. emitir parecer sobre movimentação e afastamento do pessoal docente, técnico e administrativo requeridos pelos interessados ou propostos pelo diretor da unidade de ensino por conveniência pedagógica ou administrativa (este item refere-se às propostas de remoção, mudança de lotação, autorização especial para freqüentar curso, adjunção, férias-prêmio, liberação para atuação em entidade de classe ou prestação de serviço em outro órgão e licença para tratar de interesses particulares). Em todos esses casos, há legislação e normas do Estado que devem ser observadas. No caso de afastamento por conveniência pedagógica, e em se tratando de um professor ou outro profissional cujo trabalho esteja sendo questionado, a decisão só poderá ser tomada a partir de análise de avaliação de desempenho, cujos parâmetros estão em estudo na Secretaria de Estado da Educação);
14. aprovar as propostas de designação para função pública de professor ou outra (nesses casos, o Colegiado precisa dispor de informações claras sobre o número de cargos vagos, as funções existentes e a relação dos profissionais devidamente habilitados que querem trabalhar na escola. Os candidatos precisam ter o Certificado de Avaliação de Títulos, documento que é expedido pelas Delegacias Regionais de Ensino);
15. aprovar o quadro de pessoal da unidade de ensino, com base no quadro curricular e nas diretrizes estabelecidas no projeto pedagógico da escola;
16. analisar a avaliação de desempenho dos profissionais da unidade de ensino quanto ao resultado do processo de ensino/aprendizagem;

17. aprovar os critérios para distribuição de turmas e de aulas dos professores da unidade de ensino, pela carga horária básica e pela ampliada, facultativamente ou em dobra de turno (esse item deverá levar em conta, entre outros fatores, a avaliação do desempenho do docente, a partir do momento em que esses critérios e formas de avaliação forem definidos pela Secretaria de Estado da Educação);
18. referendar decisão do diretor sobre aplicação de penalidades previstas na legislação vigente (o Colegiado pode respaldar, se considerar necessário, uma penalidade de repreensão dada pelo diretor da escola. Já a penalidade de suspensão deve ser proposta à Delegacia Regional de Ensino, com a aprovação prévia do Colegiado);
19. aprovar propostas de aluguel de imóveis para assegurar o funcionamento da unidade de ensino;
20. aprovar as planilhas para a realização de reparos, reformas e ampliações no prédio escolar;
21. aprovar o orçamento anual elaborado pela unidade de ensino;
22. aprovar a proposta orçamentária de aplicação dos recursos financeiros, de custeio e de investimento, recebidos e geridos pela Caixa Escolar (esses recursos abrangem as verbas repassadas pelo Governo e qualquer outro tipo de contribuição que a escola receber);
23. aprovar a prestação de contas dos recursos financeiros aplicados (essa aprovação deve ser feita a partir da análise do relatório feito pelo conselho fiscal da Caixa Escolar. Mas, se a escola quiser, também pode definir, através de assembléia geral, que os membros do Conselho Fiscal da Caixa façam parte do Colegiado, ficando claro, nesse caso, que o candidato ao conselho também é candidato a membro do Colegiado, na condição de representante de pai ou servidor da escola);
24. conhecer, analisar e opinar sobre os termos dos convênios a serem celebrados pela unidade de ensino;
25. aprovar despesas efetuadas em decorrência de convênios celebrados;
26. apreciar e emitir parecer sobre desligamento de membros do Colegiado, devido ao não cumprimento das normas estabelecidas no seu estatuto.

Desenvolvimento e implementação

Pelo fato de que já existiam oficialmente, ainda que com funções mais limitadas, os Colegiados Escolares não tiveram uma fase de preparação e desenvolvimento tão intensa e detalhada como a SECOM. Além disso, esta última mobilizou quase todos os esforços da Secretaria, que não teve a mesma disponibilidade para cuidar do desenvolvimento dos novos Colegiados, encarregando as Delegacias Regionais das

orientações para sua instituição ou reestruturação. Por este motivo, no presente relatório, desenvolvimento e implementação estão sendo examinados conjuntamente.

Por outro lado, os Diretores selecionados e eleitos já estavam informados sobre o Colegiado e preparados para sua implantação nas escolas, uma vez que na fase de aferição de liderança houve intensa participação da comunidade e, em muitas escolas, dos Colegiados já existentes. Foi, desse modo, pressuposto que não havia necessidade de uma preparação monitorada a nível central para os Colegiados.

Mesmo assim, a ausência de um período de preparação mais detalhada prejudicou, em parte, o funcionamento dos Colegiados nesse primeiro ano de existência. Entretanto, a implementação conjunta das duas medidas - SECOM e novos Colegiados - era de vital importância. Ainda que não tenha sido possível dedicar maior monitoramento a estes últimos, ajustes seriam mesmo inevitáveis nesse primeiro ano, pois as mudanças que ambas as medidas introduziam na gestão das escolas eram bastante profundas, e tanto as escolas quanto a Secretaria e as Delegacias teriam que se preparar para os problemas que haveriam de aparecer quando essas mudanças fossem colocadas em prática.

O ano de 1992 foi, portanto, um ano de permanentes questionamentos, levantamentos de problemas, estabelecimento de novas regras de convivência nas escolas e definição de novos papéis para as Delegacias e a Secretaria.

Um grupo de trabalho foi instituído para acompanhar as questões surgidas na convivência entre a equipe escolar, os Diretores e os Colegiados, com suas novas atribuições. Durante o ano de 1992, em todas as Delegacias do sistema estadual, foram visitadas escolas, receberam-se consultas e reclamações, pessoas foram ouvidas. Um grande número de problemas foram levantados e, em agosto, foi possível publicar o livreto *Colegiado em Revista*, mencionado acima, já com as primeiras orientações baseadas em questões concretas encaminhadas pelas escolas.

Encontra-se agora em fase final de formulação um Manual, na forma de perguntas e respostas, baseado em todo o material coletado neste ano, a ser distribuído em 1993. Também já existem recursos e projeto para utilizar os meios de comunicação e uma ampla divulgação, com cartazes e folhetos nas comunidades escolares para a eleição dos Colegiados no início de 1993, que será o segundo ano de sua existência, com as novas e mais importantes funções.

Estratégias e problemas

Muitos dos problemas que surgiram durante o primeiro ano referem-se a normas de convivência, divisão de funções e de áreas de decisão entre equipe escolar/diretoria e Colegiados. Um conjunto desses problemas diz respeito à interferência de membros individuais do Colegiado no funcionamento cotidiano da escola, evidenciando desconhecimento de que órgãos de deliberação coletiva devem atuar enquanto tal, por meio de decisões tomadas pelo conjunto de seus membros e de acordo com as regras

estabelecidas para o funcionamento do Colegiado, e não casuisticamente, através de ações isoladas e individuais.

Outro conjunto de problemas diz respeito às inúmeras limitações que a legislação geral e nacional impõem à escola e, por conseguinte, aos próprios Colegiados, sobretudo no que diz respeito à gestão de recursos humanos e também, ainda que em menor grau, à gestão financeira. Neste sentido, há muitas questões levantadas sobre as responsabilidades que agora cabem às escolas e sua Direção - Diretor(a) e Colegiado - e às dificuldades que existem para resolvê-los, por limitações legais/formais ou ausência de recursos e orientação.

Finalmente, como seria de esperar, um outro conjunto importante de problemas diz respeito à dificuldade dos Diretores de compartilharem as decisões e o poder dentro das escolas.

Todos esses problemas constituem uma oportunidade de aprendizagem do exercício da gestão co-responsável e uma tomada de conhecimento dos diferentes obstáculos que sempre tolheram a autonomia das escolas. Um processo de crescimento e de participação organizada apenas se inicia neste sentido, mas é um início promissor pois não se aprende a ser democrático e responsável sem ter a oportunidade de praticar democracia com responsabilidade.

Valem aqui as mesmas observações feitas sobre a SECOM, de que esse processo, embora incipiente, parece ser irreversível na medida em que vai ajudando a consolidar nas escolas uma cultura de que esta pertence a seus usuários, e de que a gestão escolar, embora parametrizada por diretrizes do Estado, deve ser feita em parceria permanente com a comunidade.

O PROGRAMA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL DA ESCOLA PÚBLICA DE MINAS GERAIS

Concepção e origem

A proposta de instituição de um sistema de avaliação de resultados teve origem na mesma matriz de idéias e concepções que orientaram a formulação das diretrizes de política educacional de Minas Gerais a partir do início dos anos de 1990. Consultores, técnicos e membros da equipe dirigente da Secretaria já vinham sustentando, nos meios educacionais brasileiros, a necessidade urgente do país dispor de um sistema de avaliação da aprendizagem dos alunos da escola básica, e, desde fins dos anos de 1980, o Ministério da Educação, a nível federal, vinha planejando a implantação do atual SAEB - Sistema de Avaliação do Ensino Básico.

Essas primeiras manifestações em favor de uma avaliação externa dos resultados das escolas vinham ainda ao encontro de propostas da UNESCO/ Orealc - Oficina Regional para a América Latina e o Caribe⁸ -, expressando uma tendência internacional de atribuir ao Estado, enquanto gestor dos sistemas de ensino a nível estratégico, a função de avaliação de resultados complementarmente à de compensação de diferenças.

Entretanto, no Brasil, foi em Minas Gerais que se criaram as melhores condições de instituir um sistema de avaliação externo dos resultados educacionais, em função da coerência e articulação que essa proposta mantinha com as demais diretrizes de ação e respectivos programas da Secretaria de Educação. Ademais, dada à desarticulação e falta de continuidade administrativa observadas no MEC, o mencionado SAEB viveu uma série de percalços institucionais que prejudicaram a continuidade do trabalho. Dessa forma, é no sistema de ensino mineiro que se implanta uma proposta de avaliação coerente, do ponto de vista do respaldo político institucional e execução técnica.

O Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública de Minas Gerais foi instituído por Resolução do Secretário de Educação, publicada em janeiro de 1992. Essa resolução, que traça as grandes linhas institucionais do programa e de sua execução, foi o resultado formal de várias discussões entre os dirigentes da Secretaria, destes com consultores e outros especialistas e, principalmente, de um trabalho conjunto feito com técnicos e consultores da Fundação Carlos Chagas de São Paulo.

As finalidades do Programa ficaram assim estabelecidas pela mencionada Resolução:

1. promover a avaliação sistemática dos resultados aferidos com relação à aprendizagem dos alunos em conteúdos básicos e comuns.;
2. introduzir e estimular a prática da auto-avaliação da escola, com vistas à promoção de mudanças e à melhoria da qualidade do ensino;
3. criar mecanismos para condução do ensino público no Estado, bem como instrumentos de prestação de contas pelos serviços prestados e resultados alcançados.

As responsabilidades pela formulação, execução e utilização dos resultados da avaliação foram definidas para os três níveis do sistema: central, regional e escolas. Estabeleceu-se ainda a periodicidade das avaliações a serem executadas, e atribuiu-se à Secretaria, enquanto nível central, a definição da abrangência, séries, conteúdos e outros aspectos a serem avaliados. Da mesma forma, ficou estabelecido que à administração central caberia organizar os grupos de trabalho e treinar, em todos os níveis, os responsáveis pelas diferentes tarefas envolvidas na execução do programa.

⁸Veja-se a este respeito o documento "Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad", publicado pela UNERS/OREALC/CEPAL em fins de 1991.

Delineamento

O Programa de Avaliação Educacional da Escola Pública de Minas Gerais inclui avaliações sistemáticas de todas as crianças e adolescentes das escolas estaduais matriculados em cinco séries escolares: Ciclo Básico de Alfabetização (incluindo os dois primeiros anos de escolaridade), quintas e oitavas séries do Ensino Fundamental e segundas e terceiras séries do Ensino Médio. A avaliação se processará nos conteúdos básicos do currículo, a saber:

- CBA e 5as. séries - Português, Matemática e Ciências;
- 8as. séries do Ensino Fundamental e 2as. séries do Ensino Médio - Português, Matemática, Ciências, História e Geografia;
- 3as. séries do Ensino Médio - matérias pedagógicas do curso de Formação para o Magistério das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental.

Evidencia-se, dessa forma, uma preocupação prioritária com o Ensino Fundamental, uma vez que mesmo no Ensino Médio a avaliação das 3as. séries se limita ao Curso de Preparação para o Magistério.

As séries escolhidas no Ensino Fundamental constituem, de fato, uma opção adequada: o Ciclo Básico, tendo em vista aferir a qualidade do processo de alfabetização, tradicionalmente o ponto mais frágil do ensino brasileiro e onde incidem os mais altos índices de fracasso escolar; as 5as. séries, da mesma forma, um dos pontos de estrangulamento do sistema, que até hoje não superou a antiga divisão entre o primário e o ginásio, fazendo dessa série um momento de mudanças radicais na organização curricular e nas condições de ensino/aprendizagem para a qual alunos e professores parecem não estar ainda preparados e que resulta também em altos índices de reprovação e evasão; as 8as. séries, na qual a avaliação permitirá aferir os resultados de toda a trajetória escolar dos poucos que conseguem atingir o final da escolaridade obrigatória.

Quanto ao Ensino Médio, considerando que é constituído de apenas três séries, a avaliação nas 2as. permite uma aferição de mais da metade da escolaridade, e a proposta de avaliar os cursos de formação para o magistério é extremamente promissora quanto a obter subsídios para os conteúdos e metodologias desses cursos, hoje objeto de profundo questionamento no cenário educacional do país. Quanto a este último aspecto, vale lembrar que, embora já apareçam propostas de formação dos professores das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental a nível superior com especificidades próprias e diferentes dos atuais cursos de pedagogia, a realidade do país imporá ainda, por bastante tempo, que essa formação permaneça a nível de curso médio. Nada mais sensato, portanto, do que definir uma melhor política ou modelo para essa formação, para o que os resultados de avaliação dos cursos existentes serão decisivos.

O programa prevê que a periodicidade da testagem dos alunos nas séries escolhidas será alternada entre os anos pares e ímpares, de acordo com uma cronogramação própria. Dessa forma, essas séries serão avaliadas a cada dois anos, de modo a permitir que, no interregno entre uma e outra testagem dos alunos, haja tempo suficiente para que sejam implementadas medidas de intervenção para sanar deficiências diagnosticadas e para que melhorias porventura ocorridas possam se manifestar nos resultados da próxima testagem.

Essa periodicidade constitui, de fato, uma aposta na agilidade de intervenção do sistema para sanar as deficiências diagnosticadas que só será ganha na medida em que outras medidas ou programas previstos no conjunto das políticas educacionais mineiras ganharem corpo e eficiência, principalmente os programas de desenvolvimento curricular e capacitação. Conclui-se, portanto, que o sistema de avaliação previsto só adquire sentido pleno se efetivamente houver possibilidade de ajustes relativamente rápidos nos processos e formas de organização do ensino.

Nessa perspectiva, a estratégia de autonomia das escolas ganha dimensão de extrema importância, uma vez que a previsão é a de que os resultados da avaliação de cada escola sejam a ela encaminhados e subsidiem decisões quanto às melhorias a serem promovidas. Apesar das muitas dificuldades que se poderia apontar para que esses ajustes se efetivem, é preciso reconhecer que eles são mais viáveis, ainda que difíceis, se forem assumidos a nível de cada unidade de ensino. A experiência tem mostrado que, se depender apenas do nível central do sistema, essa agilidade de tomar decisões e implementar melhorias será morosa e enfrentará ainda mais obstáculos.

Além da testagem direta da aprendizagem dos alunos, o programa prevê a coleta de uma série de dados complementares que serão úteis para estudar as relações dos resultados dos testes com outras variáveis, bem como para um conhecimento geral das escolas. Esses dados referem-se à vida familiar e escolar dos alunos, que devem ser fornecidos pelos próprios, e a dados sobre a escola, a serem coletados por questionários destinados a diretores, especialistas, professores e colegiado escolar.

Saliente-se, portanto, que o programa pretende fornecer um conjunto de informações relevantes, algumas de caráter educacional (sobretudo sobre a família e a escolaridade do aluno), outras gerenciais, ou seja, relativas à própria organização da escola. Tais informações poderão ser de grande utilidade num processo de auto-avaliação das escolas, e conseqüente elaboração de seu Plano de Desenvolvimento Institucional, tal como está previsto na sistemática de planejamento já implantada e nos programas de capacitação das escolas para fortalecimento do planejamento e da capacidade gerencial de cada uma.

Para a Secretaria, o desenvolvimento do programa de avaliação permitirá reunir informações periodicamente atualizadas sobre as condições escolares, que poderão subsidiar as ações estratégicas de fornecimento de insumos e estabelecimento de padrões básicos, de desenvolvimento curricular a nível central e de definição de diretrizes para capacitação, entre outras.

Nota-se aqui, mais uma vez, que o programa de avaliação está profundamente imbricado com as demais ações estratégicas da Secretaria, e que o retorno do investimento já realizado para desenvolver o programa aumentará quanto maior for a possibilidade de implementar as demais políticas previstas.

Finalmente, é preciso mencionar que o pleno desenvolvimento e implementação do programa dependerá de recursos adicionais que estão sendo negociados junto ao Banco Mundial por meio do empréstimo já mencionado. A escassez de recursos, entretanto, não impediu que a Secretaria já iniciasse a sua execução durante o ano de 1992, no qual foram avaliados os alunos do CBA (início do ano letivo das 3as. séries) e das 8as (final do ano letivo). A descrição e análise do desenvolvimento do programa será limitada à primeira dessas avaliações, para a qual os resultados já estão disponíveis.

Desenvolvimento

O objeto e abrangência da primeira aplicação do Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais foram definidos por Resolução do Secretário da Educação, imediatamente subsequente à que criou o Programa. A decisão de avaliar o rendimento dos alunos que concluíram o Ciclo Básico de Alfabetização mostrou-se inteiramente coerente com as prioridades e ações estratégicas da Secretaria.

No início do ano letivo de 1992, foram avaliados todos os alunos da rede estadual de ensino que se matricularam na 3a. série do fundamental, englobando tanto os alunos que haviam repetido esta série como os que tinham obtido promoção ao final do CBA no ano imediatamente anterior .

O documento básico de concepção dessa primeira avaliação deixa claro que, além do nível de aprendizagem dos alunos, tratava-se de avaliar a própria estratégia do CBA, criado em 1984 e reconhecido pela equipe que assumiu no início de 1991 como uma estratégia válida para o conjunto da rede de ensino estadual ⁹.

Os objetivos definidos para essa primeira avaliação foram os seguintes:

1. conhecer o desempenho dos alunos, ao término do Ciclo Básico de Alfabetização, em aspectos cognitivos de Português, Matemática e Ciências;
2. levantar dados e informações que venham subsidiar a tomada de decisões futuras no que se refere à condução do desenvolvimento das atividades no processo de alfabetização, nas escolas estaduais de Minas Gerais;
3. identificar, no conjunto dos conteúdos fundamentais de Português, Matemática e Ciências, os pontos curriculares críticos que necessitam maior

⁹Para maiores detalhes sobre este e demais aspectos técnicos consulte-se "Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais - o rendimento do aluno do Ciclo Básico de Alfabetização" Versão Revista. Secretaria de Estado da Educação-Superintendência Educacional. Novembro de 1991, mimeo.

atenção e requerem uma intervenção imediata e prioritária para melhoria da aprendizagem na alfabetização;

4. fornecer, a partir da análise dos dados e informações levantadas, subsídios para os professores que atuam em turmas do CBA, a fim de que possam superar deficiências na condução do processo ensino/aprendizagem.

A avaliação abrangeu todos os alunos, com discriminação de escolas, municípios e Delegacias Regionais a fim de permitir analisar os dados em diferentes níveis de agregação. Um terço dos alunos responderam à prova de Português, um terço à de Matemática e um terço à de Ciências. Todos os alunos e escolas responderam aos respectivos e já mencionados questionários com dados complementares.

Em termos numéricos, a avaliação incidiu sobre 42 Delegacias Regionais, 723 Municípios, 5.570 escolas e 311.451 alunos, estes últimos divididos em três grupos, segundo a disciplina em que foram avaliados (109.592 em Português, 100.570 em Matemática e 101.289 em Ciências). O total de alunos avaliados representou, aproximadamente, 15% de todas as matrículas da rede estadual no Ensino Fundamental.

A parte operacional da aplicação da avaliação do CBA foi coordenada por grupo central da Secretaria, apoiado por consultoria especializada. Todos os níveis executivos da Secretaria se responsabilizaram pela avaliação, e foram preparados e orientados por documentos e ações específicas. Sistema semelhante, quando da redação deste relatório, estava sendo planejado para a aplicação da avaliação nas 8as. séries, em novembro de 1992.

Estratégias e resultados

A primeira questão a salientar, no que diz respeito às estratégias empregadas nesta primeira avaliação, é a preparação e discussão do ponto de vista político-institucional que criou condições para o sucesso da iniciativa.

A ausência de uma cultura avaliativa no país constitui um obstáculo importante a ser vencido para a adoção de programas como o que se iniciou em Minas Gerais. Foram discutidos com o Sindicato de Professores, com Diretores e pessoal das Delegacias Regionais, os objetivos e importância do programa. Essas discussões visaram principalmente esclarecer que a avaliação não deve ser vista - porque não o é - como ameaça aos professores ou às escolas. Ao mesmo tempo, procurou-se deixar claro que o conhecimento e dimensionamento dos resultados produzidos pelo sistema de ensino são fundamentais para tornar a todos mais responsáveis pelo produto de seu trabalho.

Uma parceria importante foi estabelecida com os pais, por meio tanto da Federação de Pais quanto dos Colegiados, no sentido de mostrar que era de interesse do usuário do sistema de ensino aferir os resultados dos serviços prestados por esse sistema. A compreensão dos pais constituiu uma saudável indicação de que é possível sensibilizar a sociedade para acompanhar e cobrar a qualidade dos serviços públicos. Essa compreensão

chegou ao ponto mesmo de envolver os próprios pais na execução da avaliação do CBA. Em muitas escolas, o Colegiado mobilizou membros da comunidade para auxiliarem, no dia da aplicação das provas, em muitas tarefas requeridas pelo sistema operacional.

Essa discussão e esse suporte político foram obtidos, também, e este é um detalhe importante, por uma ampla divulgação dos objetivos da avaliação, com folhetos distribuídos em todas as escolas, cartazes e outros materiais de comunicação. Se comparando com o desenvolvimento e implementação dos Colegiados Escolares, parece que a abertura de canais de comunicação massiva com a comunidade é crucial para o êxito de quase todas as medidas de melhoria da gestão educacional.

Importa salientar que o cuidado técnico e o sucesso com que foi empreendida a primeira experiência de avaliação em Minas Gerais reveste-se de importância que transcende a utilidade dos resultados propriamente ditos, já indicada no delineamento.

Em primeiro lugar, o fato da avaliação ter sido bem sucedida comprova a viabilidade técnica e política de programas desse tipo e pode ser um exemplo importante para outros sistemas estaduais ou municipais. Este é um momento de questionamentos e revisões na gestão educacional no país como um todo, em que muitos projetos de melhoria da educação básica estão em fase de planejamento, e em todos eles o problema da avaliação está sendo colocado e discutido.

Em segundo lugar, a experiência mineira é um primeiro passo no sentido de iniciar o desenvolvimento de competências, nos mais diferentes níveis do sistema de ensino, relativamente aos procedimentos e métodos de avaliação. Essa competência será decisiva no futuro se os Estados e Municípios vierem a adotar sistemas próprios, ou mesmo para implementar, a nível regional ou local, o sistema SAEB desenvolvido pelo MEC. Há ainda um longo caminho a percorrer neste sentido, mas o exemplo de Minas Gerais também é importante no sentido de evidenciar que essa competência avaliativa pode ser adquirida e incrementada por programas delineados de forma adequada quanto à parte técnica e devidamente consensuados do ponto de vista político.

Finalmente, um passo ainda que inicial está sendo dado no sentido de instituir uma cultura avaliativa no país, quando se verifica que a avaliação do CBA em Minas Gerais foi realizada sem grandes traumas no sistema de ensino.

É verdade que os resultados propriamente ditos da avaliação foram publicados de forma agregada, e não por escola, fato que evidencia o tipo de acordo feito entre os vários grupos envolvidos. No entanto, é importante que negociações sejam feitas para que as primeiras iniciativas sejam tomadas, iniciando um processo pelo qual se busque consenso a cada novo avanço.

Mesmo não tendo havido uma publicação comparativa das escolas, o impacto que cada uma delas está vivendo com os resultados da avaliação é considerável. Os dados foram organizados por escola, município, Delegacia Regional e para o Estado como

um todo. Desse modo, por meio das médias, cada escola pode conhecer sua posição em relação a cada um desses níveis.

Além disso, informadas dos diferentes conteúdos e habilidades que foram avaliadas em cada disciplina - Português, Matemática e Ciências - cada unidade pode diagnosticar suas debilidades e pontos fortes. Outro impacto importante está ocorrendo a nível dos Colegiados, e em muitas localidades: as escolas, por meio de pais e professores, estão fazendo comparações entre si, para verificar posições relativas, pontos em comum e outros aspectos.

No momento de elaboração deste relatório, esses resultados estavam recém-entregues às unidades escolares, e é ainda cedo para avaliar seus impactos a médio prazo. Uma coisa porém fica evidente: a manutenção e consolidação do programa de avaliação aqui descrito vai depender da capacidade da Secretaria, das Delegacias e das próprias escolas em dar respostas para às dificuldades diagnosticadas. Muitos programas de avaliação perderam credibilidade por não produzirem as conseqüências esperadas e, às vezes, inesperadas a partir de seus resultados.

À GUIA DO CONCLUSÕES: DO SONHO À VISÃO (Tá estranho, não? Seria “À guisa de conclusão”?)

A capacidade de dar respostas adequadas e a tempo para os problemas gerados durante a implementação de cada uma das ações estratégicas de uma política educacional está intimamente associada aos demais programas e ações. No caso de Minas Gerais, enquanto alguns já estão também em fase de implementação, outros ainda estão em fase de planejamento. De qualquer forma, o exemplo de Minas vale a pena ser acompanhado para avaliar estratégias de implementação de ações dependentes uma das outras, que convergem para a mesma finalidade, mas afetam fatores bastante diferentes entre os muitos determinantes da qualidade do ensino.

A descrição e análise procedidas neste relatório pretendem ser suficientes para indicar a complexidade envolvida na condução dessas políticas, na medida em que exige atuações concatenadas e articuladas, permanentes negociações com grupos de interesses, manejo de aspectos técnicos e sabedoria para distinguir onde se pode avançar mais e onde é preciso dedicar mais tempo à busca de consensos.

Ainda que não existam fórmulas prontas sobre como proceder a essa condução da política, pois este parece ser um caminho que se faz andando, a trilha aberta pela Secretaria de Educação de Minas pode não ser o modelo para todos os sistemas de ensino do país, mas certamente constitui uma pista importante para aqueles que tiverem disposição política de buscar novas formas de gestão para garantir a universalização da educação fundamental com qualidade e equidade.

Utilizando uma metáfora bastante empregada na Secretaria de Educação de Minas, esses novos padrões de gestão parecem ser a forma pela qual o sonho de uma educação de qualidade para todos pode se transformar em visão. Uma visão é um sonho em movimento. Diferentemente do sonho, a visão é algo que se pode tocar, fazer avançar ou recuar, enfim, sobre o qual se pode atuar.

Se não existe a visão sem o sonho, este, sem tornar-se visão, permanece intocável e inatingível. Nesta década de 1990, o sonho de uma escola fundamental democrática e articulada aos interesses da maioria permanece. Mas a visão a que ele nos conduz é bastante diferente da dos anos de 1980. Indica o caminho da produtividade, da eficácia e da eficiência como o instrumental básico para mover esta visão na direção do sonho que a inspirou...

TABELA 1

**MATRÍCULA EFETIVA TOTAL POR TIPO DE ENSINO E ANO
MINAS GERAIS - 1985 A 1991 - TODAS AS REDES**

ANO	PRÉ - ESCOLAR		FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO		TOTAL	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
1985	259,533	7,84	2,758,690	83,31	293,095	8,85	3,311,318	100
1986	308,002	8,63	2,941,694	82,39	320,716	8,98	3.570,412	100
1987	342,354	9,43	2.967,512	81,62	325,191	8,95	3.635,657	100
1988	348,587	9,51	2,994,129	81,67	323,309	8,82	3,666,025	100
1989	356,148	9,39	3,104,744	81,89	330,319	8,72	3,791,211	100
1990	357,281	9,30	3,157,026	82,22	325,594	8,48	3,839,901	100
1991	368,693	9,20	3,277,793	81,82	359,622	8,98	4,006,108	100

Fonte: Cedine/SEE-MG.

Nota: No total do Ensino Fundamental estão inclusos os alunos de Suplência e Educação Especial.

TABELA 2

**MATRÍCULA TOTAL POR NÍVEL E REDE DE ENSINO
MINAS GERAIS - 1985 A 1991**

NÍVEL DE ENSINO	ANO	MATRÍCULA EFETIVA EM 10/03 NAS REDES DE ENSINO									
		FEDERAL		ESTADUAL		MUNICIPAL		PARTICULAR		TOTAL	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
PRÉ-ESCOLAR	85	0	0,0	170247	67,1	31355	12,4	51931	20,5	253533	100
	90	237	0,1	226779	63,5	56229	15,7	74036	20,7	357281	100
FUNDAMENTAL	85	1489	0,1	2102048	73,5	573842	20,1	181829	6,4	2859208	100
	90	1818	0,1	2330162	73,8	605080	19,2	219968	7,0	3157026	100
MÉDIO	85	8723	3,0	117372	40,0	31369	10,7	135631	46,3	293095	100
	90	4609	1,4	185029	56,8	24479	7,5	111477	34,2	325594	100

Dados Preliminares

Fonte: CEDINE

TABELA 3

**POPULAÇÃO ESCOLARIZÁVEL E ATENDIDA NO ENSINO
FUNDAMENTAL E MÉDIO POR FAIXA ETÁRIA
MINAS GERAIS - 1987 A 1991**

ANO	7 A 14 ANOS						15 A 19 ANOS							
	ESCOLARIZÁVEL	ENSINO FUNDAMENTAL	ENSINO MÉDIO	TOTAL	ESCOLARIZÁVEL	ENSINO FUNDAMENTAL	ENSINO MÉDIO	TOTAL	ESCOLARIZÁVEL	ENSINO FUNDAMENTAL	ENSINO MÉDIO	TOTAL		
	nº	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	
1987	2887552	2460533	85,2	7332	0,25	2467856	85,4	1780933	351661	19,7	223108	12,5	574769	32,2
1988	2924262	2489604	85,1	6674	0,23	2496278	85,3	1807205	350723	19,4	225463	12,4	576186	31,8
1989	2961634	2596970	87,6	6973	0,24	2608943	87,9	1834026	359424	19,6	230841	12,5	590265	31,1
1990	3000468	2646346	88,2	7530	0,25	2653876	88,4	1861723	366058	19,6	232482	12,4	598540	32,1
1991	3039811	2729998	89,9	7636	0,25	2737627	90,0	1889838	396704	20,9	253934	13,4	650638	34,4

Nota: Matrícula de 15 a 19 anos no Ensino Fundamental equivale a 90,5% do total de alunos com mais de 14 anos.

Cálculo com base nas tabelas Profluxo.

Fonte: CEDINE/SEE-MG.