

SELEÇÃO COMPETITIVA DE DIRETORES: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil

**GUIOMAR NAMO DE MELLO¹
ROSE NEUBAUER DA SILVA²**

I. SUMÁRIO E CONCLUSÕES

O Brasil, assim como outros países da América Latina, vem atravessando na última década um processo de institucionalização democrática e ampliação dos canais de atuação e participação da sociedade civil nos mais diferentes níveis da organização social. Em decorrência desse processo, começam a surgir modificações significativas no perfil do aparelho estatal – que teve, historicamente, um caráter centralizador, autoritário e clientelista – e, conseqüentemente, na política educacional, sinalizando uma nova visão para solucionar os problemas da qualidade do ensino básico disponível, altamente seletivo e cujo desempenho tem ficado muito aquém das necessidades do país.

Uma das principais mudanças que vem ocorrendo nessa direção é o reconhecimento da fragilidade do gerenciamento do sistema educacional e a busca de padrões de gestão que proporcionem uma efetiva participação dos usuários no planejamento, implementação e controle dos serviços públicos, com o objetivo de garantir maiores oportunidades de acesso e qualidade.

1 FUNDAP/IESP – Instituto de Economia do Setor Público

2 USP – Faculdade de Educação; Fundação Carlos Chagas

Um importante passo nessa direção ocorre em meados de 1980 com a implantação e implementação dos Conselhos Escolares – uma espécie de órgão colegiado composto por representantes de todos os funcionários em exercício na escola, pais, alunos e grupos comunitários – com caráter consultivo e, algumas vezes, deliberativo nos assuntos da vida da escola e no seu relacionamento com a comunidade.

Entretanto, a participação e a atuação dos Conselhos Escolares tornaram-se, muitas vezes, formais e irrelevantes na medida em que a Administração dos recursos financeiros, de pessoal e a própria indicação do dirigente escolar ocorria de forma lenta, centralizada e clientelista, ou seja, a partir de composição com os grupos políticos que estavam no poder, gerando uma atuação autoritária e casuística por parte da direção do sistema em seus vários níveis. Esta situação, além disso, agravava-se devido à inexistência de qualquer forma de avaliação sistemática de desempenho das escolas, havendo em relação a elas apenas alguns controles formais.

A inovação que será relatada no decorrer deste trabalho, trata de uma experiência que procura romper com esse padrão de gestão, buscando redefinir um novo papel para o Estado e suas instâncias centralizadas.

Na medida em que o Brasil é um país de dimensões continentais e que os diferentes Estados gozam de autonomia e responsabilidade pela administração de seus sistemas de ensino básico, a experiência que será aqui relatada não está ocorrendo a nível nacional mas em um Estado brasileiro, o de Minas Gerais, um dos mais importantes econômica e politicamente, localizado na região sudeste do país.

Ela, entretanto, não é uma experiência isolada. Reflete o que vem ocorrendo em outros Estados do Brasil e traduz certo consenso existente no país atualmente, sobre a necessidade urgente de reverter expectativas em relação ao papel do Estado, mudando o perfil das grandes burocracias públicas verticalizadas e hierarquizadas por sistemas menores, mais ágeis, flexíveis e com controle de desempenho.

No início de 1991, o Governo Estadual eleito desencadeia, em Minas Gerais, uma série de mudanças no sistema educacional público estadual visando a descentralização de funções da administração e o aumento significativo da autonomia das escolas, repassando-lhes os recursos necessários à sua manutenção e delegando-lhes um novo leque de competências na área de pessoal. Ao mesmo tempo, a administração também desencadeia um processo de ampliação da participação dos Conselhos de Escola nas decisões referentes ao gerenciamento escolar e especialmente no processo de *seleção competitiva dos diretores escolares – SECOM – desencadeado à revelia da classe política que perde assim privilégios clientelistas.*

Na medida em que a direção da escola era considerada, pela nova administração, elemento chave na implantação do conjunto de mudanças proposto, o processo de seleção competitiva foi feito com grande transparência

e com apelo intensivo, através dos meios de comunicação de massas, à participação e comprometimento da comunidade com esse processo para garantir a sua efetividade e legitimidade.

Embora bastante recente, a importância da inovação a ser relatada reside no fato de representar o "esprit du temps" existente no país, principalmente no que se refere à política educacional. Assim, Estados importantes do país, como São Paulo e Ceará, já vêm caminhando nessa direção. Os resultados iniciais, ainda que não conclusivos, são bastante promissores pois apontam para formas que parecem mais adequadas de gerenciamento e financiamento das políticas públicas.

Entretanto, este deverá ser um processo bastante complexo e é possível prever problemas na sua implementação pois ele demandará novas atitudes e competências, não somente dos planejadores e gestores das políticas públicas mas também dos seus usuários, que terão de buscar, juntamente com os sindicatos e associações representativas do público interno ao aparato estatal, outras formas de relacionamento, convivência e consenso.

II. DESCRIÇÃO DO CONTEXTO DA INOVAÇÃO

A – Breve Descrição da Inovação

A Seleção Competitiva de Diretores(as) Escolares é uma inovação de natureza gerencial. Sua finalidade maior é o *fortalecimento da unidade escolar*, ou seja, a abertura de um espaço de participação propício para que a comunidade escolar realize escolhas relativas a seus próprios dirigentes e respectivas propostas de trabalho. Pressupõe a co-responsabilidade dos atores envolvidos: os próprios candidatos ao cargo de direção, os professores, os pais e os alunos.

Os objetivos da Seleção Competitiva de Diretores(as) Escolares são bastante amplos e podem ser especificados da seguinte forma:

– *técnicos*, na medida em que leva em conta o mérito dos futuros diretores, expresso por conhecimentos, competência profissional e capacidade de liderança, buscando garantir uma melhoria da qualidade da gestão escolar;

– *políticos*, pois pretende reverter a prática tradicional de indicação dos diretores por favorecimentos de cunho clientelista;

– *institucionais*, porque prevê a participação da comunidade buscando facilitar o fortalecimento da escola, a responsabilidade desta última pela qualidade dos serviços educativos e a parceria dos usuários na gestão da instituição. Embora a Seleção Competitiva de Diretores(as) Escolares não seja uma inovação isolada das demais políticas adotadas pelo Estado, ela foi concebida a partir de expectativas bastante específicas e definidas quanto a seus resultados.

B – Contexto Nacional

No Brasil, a educação primária ou fundamental foi, historicamente, delegada aos Estados enquanto o Poder Federal ocupava-se com o 2º e 3º graus voltados, basicamente, à formação das elites.

A partir dos anos 40, com o início do processo de urbanização e industrialização, o Governo Federal inicia um processo de sistematização e normatização dos diferentes graus de ensino com o objetivo de dar maior organicidade ao sistema educacional e prepará-lo para auxiliar o processo de desenvolvimento econômico que o país começara a viver a partir da década de 30. Esse processo de desenvolvimento e urbanização crescente seria responsável pela expansão da educação que ocorreria, nesse período, em todos os níveis escolares.

O perfil atual do sistema educacional brasileiro, entretanto, só foi consolidado com a reforma da década de 70. Para o regime militar da época, a educação – aliada à segurança nacional – era fator fundamental para o modelo econômico a ser implantado no país, ou seja, um modelo sustentado em mão de obra barata, abundância de matéria prima e importação de tecnologia.

A principal característica desse projeto educacional era seu caráter nacional, isto é, dirigia-se ao conjunto dos graus e modalidades de ensino e constituía-se numa matriz geradora de políticas educacionais homogêneas para o país como um todo.

Duas legislações básicas, de caráter nacional, iriam configurar o arcabouço institucional dos últimos 20 anos: a Lei 5540/68 sobre o ensino superior e a Lei 5692/71 que propôs as diretrizes e bases da educação fundamental e secundária. Esta última legislação determinou uma duração de 8 séries para o ensino fundamental (fundindo os antigos ensino primário e ginásial, com 4 anos de duração cada um), tornando-o obrigatório a partir dos 7 anos de idade. As primeiras quatro séries desse nível de ensino continuaram a ser ministradas por um único professor, polivalente, e as últimas organizadas na forma de disciplinas (Português, Matemática, Ciências, etc.) com professores especialistas em cada uma delas.

O curso secundário ou de 2º grau, destinado idealmente a jovens de 15 a 18 anos, assume um caráter basicamente profissionalizante com o objetivo de preparar sua clientela para o mercado de trabalho. Esta profissionalização, entretanto, seria precariamente implementada devido à grande seletividade do ensino brasileiro que possibilita somente a uma pequena parcela de jovens chegar ao 2º grau, a maioria dos quais se encaminhando, posteriormente, aos estudos superiores.

Na medida em que o modelo econômico do período apoiava-se em mão de obra barata e abundância de matéria prima, a expansão dos sistemas de ensino fundamental ocorreria de forma pouco criteriosa procurando, somente, garantir o acesso da maioria da população a uma escolaridade precária que lhe permitisse

inserir-se rapidamente no contexto de um processo produtivo pouco exigente quanto à qualidade do produto e à competitividade do mercado.

Essa dinâmica resultou numa educação básica de má qualidade caracterizada por: altos índices de repetência, principalmente nas séries iniciais; instalações físicas inadequadas; ausência de materiais de apoio didático-pedagógico e de enriquecimento curricular; precariedade de formação dos recursos humanos.

Outro fator que influiu sobremaneira na má qualidade dos serviços educacionais foi a diminuição dos recursos aplicados pelo Poder Federal em educação básica que atingiu, nos anos 70, os menores índices na história recente do país. Para contornar essa situação, o Governo Federal implementa e regulariza no período uma arrecadação tributária complementar, denominada Salário-Educação, que se tornaria a principal fonte, até os dias atuais, de custeio das despesas com o crescimento do ensino fundamental.

A União, através de repasses do Salário-Educação, transfere definitivamente aos Estados a responsabilidade pela ampliação, manutenção e implementação desse nível de ensino. Entretanto, uma vez que os recursos decorrentes do Salário-Educação ficam centralizados a nível nacional, os repasses serão influenciados por esquemas de acerto com grupos políticos e econômicos locais (empresas de prestação de serviços de construção e alimentação escolar) e constituir-se-ão num esquema de sustentação política dos governos estaduais ao regime militar instalado, independente da organização, racionalização e eficiência das redes escolares estaduais.

Por outro lado, haverá uma expansão acelerada e com controles mínimos à oferta de ensino superior particular durante os anos 70 para dar acesso a um diploma à classe média que crescia e emergia com o desenvolvimento econômico do período, ampliando a base política de sustentação do regime.

O Governo Federal delega ao setor privado a formação de docentes e especialistas para a rede pública em expansão que nunca foi exigente quanto à qualidade dos seus profissionais. A classe média encontra aí um mercado de trabalho que supre o baixo salário com condescendência em relação ao desempenho e generosidade quanto aos benefícios indiretos: estabilidade, aposentadoria, etc.

Tais características de expansão e organização do sistema educacional público, que se cristalizam durante os anos 70, perpassam as diferentes instâncias do ensino. Apesar da descentralização formal a nível dos Estados e Municípios, as relações no interior dos e entre os vários aparatos burocráticos determinam uma forma de gestão centralizada, autoritária e clientelista.

A institucionalização democrática, iniciada no Brasil em 1982 com as eleições diretas para governadores e prefeitos de Estados e Municípios, produziu um movimento que buscou ampliar os canais de atuação e de participação da sociedade civil nos mais diferentes níveis da organização social.

A posse dos novos governadores e prefeitos reforçou as idéias de descentralização e participação popular na gestão dos sistemas de ensino como forma de corrigir os problemas de má qualidade e desigualdade presente nos mesmos. Em decorrência dessas idéias, alguns grupos que passam a dirigir as Secretarias Estaduais ou Municipais de Educação, principalmente em Minas Gerais e São Paulo, tentam reverter o quadro centralizador até então existente.

No caso específico do Estado de Minas Gerais, o então Secretário de Educação e sua equipe iniciam a administração realizando o "Congresso Mineiro de Educação" que consistiu numa ampla consulta dos professores, funcionários, estudantes e pais de alunos sobre a condução futura da política educacional do Estado. Pela primeira vez, além dos professores e especialistas educacionais, pais, alunos e todos os interessados eram convocados para reunirem-se em assembleias abertas nas escolas e discutir as demandas educacionais de todos os setores da sociedade civil.

Os dirigentes da Secretaria buscavam também com o Congresso Mineiro uma base de sustentação política fora dos mecanismos tradicionais, de forma a escapar das antigas práticas do clientelismo político que tinha na designação dos diretores das escolas públicas uma de suas principais prerrogativas.

A primeira etapa do Congresso realizou-se em agosto de 1983. Em alguns Municípios do Estado de Minas Gerais decretou-se feriado para possibilitar a participação da comunidade; em outros, suspendeu-se a colheita para garantir uma participação maior.

A principal lição do Congresso Mineiro, segundo Cunha (1991), foi o deslocamento da perspectiva unicamente técnica (de professores e especialistas) dos problemas educacionais, vigente até aquele momento, para uma abordagem mais ampla, que a ela associava a de outros segmentos da sociedade, gerando respostas mais adequadas às carências do sistema educacional.

O autor afirma que a sua consequência mais importante, porém, foi a organização de conselhos nas escolas como um instrumento auxiliar à administração das mesmas. O conselho, uma espécie de colegiado composto por representantes de todos os funcionários em exercício na escola, pais, alunos e "grupos comunitários", tinha legalmente caráter consultivo e deliberativo nos assuntos da vida da escola e no seu relacionamento com a comunidade. Podia decidir, entre outros assuntos, sobre regimento, calendário, planejamento curricular e assistência ao educando. A presidência do conselho cabia ao diretor da escola e seus membros deveriam reunir-se pelo menos uma vez por mês. A quantidade de representantes de cada categoria não era pré-fixada. Havia mesmo colegiados em que metade dos membros eram representantes dos professores e funcionários e a outra metade de pais de alunos, todos eleitos por seus pares.

Durante esse período (1983/1986), houve muita pressão da área educacional junto à administração da Secretaria para que a forma de designação de diretores fosse modificada, substituindo-se a prática de designação por

critérios simplesmente políticos pela eleição do diretor pela comunidade escolar ou pela indicação de uma lista tríplice de nomes propostos pelo conselho de escola que seria submetida à apreciação e escolha do Secretário da Educação. Entretanto, apesar da administração ter possibilitado o aumento significativo da participação de vários setores da sociedade no interior das escolas, principalmente dos professores e de suas entidades de classe, não houve condições naquele momento para mudar a prática tradicionalmente clientelista da nomeação de diretores.

Em 1986, com as eleições estaduais toma posse do governo de Minas Gerais um grupo político que não tinha compromisso com a continuidade e implementação da proposta educacional anterior assim como com a participação e democratização das decisões educacionais e da gestão do ensino a nível das escolas. A nova administração tentou, sempre que possível, destruir as mudanças que haviam ocorrido anteriormente.

Dessa forma, embora a Constituição Estadual de Minas Gerais, promulgada em 1988, tenha previsto novos padrões para a seleção e designação de diretores (que serão descritos mais adiante), eles continuaram, entre 1987 e 1990, sendo designados pelo esquema do clientelismo político, "chegando a haver conflitos em alguns estabelecimentos da rede estadual nos quais os professores, estudantes e seus pais pretendiam continuar influenciando o processo de escolha, mesmo que fosse pelo processo das listas tríplices" (Cunha, 1991).

A partir de 1991, com a atual administração, o processo de democratização da gestão escolar é retomado. Agora, no entanto, com conteúdo diferente, conforme se discutirá mais adiante.

C – Sistema de Educação Básica

1. Acesso e equidade

O Brasil é um país continental com cerca de 120 milhões de habitantes, segundo as estatísticas oficiais (IBGE, 1991). Devido à sua formação histórica, condicionada em parte à sua grande dimensão territorial e ao tamanho da sua população, consolidou-se no país o regime político federativo, cabendo aos Estados e Municípios a responsabilidade pela implementação e desenvolvimento da educação primária ou fundamental, obrigatória a partir dos 7 anos de idade.

Embora exista ainda no país uma quantidade bastante significativa de crianças e jovens fora da escola, os indicadores educacionais da década de 80 mostram estagnação e até mesmo retrocesso no atendimento quantitativo em todos os níveis de ensino – com exceção da pré-escola cujo aumento da matrícula inicial foi bastante significativo no período. Este aumento, porém, pouco quer dizer quando se considera a magnitude da demanda de educação

infantil, uma vez que somente 15% das crianças de 0 a 6 anos recebem algum tipo de atendimento pré-escolar.

Em 1988, dados do Ministério da Educação (MEC, 1990) estimavam para o Brasil a quantia de cerca de 26 milhões e 600 mil crianças entre 7 e 14 anos, isto é, na faixa etária ideal para cursar o ensino fundamental. A um observador menos avisado a situação educacional brasileira poderia parecer bastante adequada se estes dados fossem comparados aos 26 milhões e 800 mil de matrículas apontadas na mesma publicação para esse nível de ensino. Entretanto, somente 82% dessas matrículas atendiam crianças de 7 a 14 anos, melhor dito, havia nesta faixa etária entre 4 a 5 milhões de crianças fora da escola, algumas porque nunca a freqüentaram e a maior parte porque já a haviam abandonado.

Por outro lado, o sistema de ensino fundamental possui cerca de 5 milhões de crianças e jovens com mais de 14 anos af repesados e impedidos de avançar para os outros graus de ensino, em decorrência dos altos índices de repetência e evasão que estigmatizam a educação do país.

A escola brasileira, portanto, é altamente seletiva concentrando a maioria de seus alunos nos níveis mais elementares do sistema de ensino. Assim, dos 36 milhões de alunos matriculados em toda a rede escolar em 1988, 76,5% encontravam-se no ensino fundamental e 9,8% na pré-escola. Somente 9,5% dos alunos estavam cursando a escola secundária e pouco mais de 4% encontravam-se no ensino superior, estes últimos índices muito inferiores aos alcançados pela maioria dos países da América Latina.

Esta situação ocorre em salas de aula com uma média de 23 alunos por professor sendo que no ensino superior esta taxa cai, nas universidades públicas, para 8 estudantes por docente. Estes números, porém, não significam preocupação em se manter um padrão pedagógico que assegure um atendimento individualizado a turmas reduzidas. Eles refletem apenas o inchamento das máquinas públicas assim como o esvaziamento das salas de aula que podem iniciar o ano letivo com 40 alunos e chegar ao final com menos da metade.

As estatísticas oficiais indicam que a taxa de repetência do ensino fundamental em toda a última década foi da ordem de 20% e que a de evasão passou de 10 para 13% o que demonstra grande "viscosidade" do sistema educacional, isto é, uma incapacidade em possibilitar à sua clientela um avanço aos níveis mais altos de escolaridade (Ribeiro, 1991).

Quando se examina a repetência da 1ª para a 2ª série do ensino fundamental, verifica-se que ela atinge quase 50% das crianças que estão iniciando sua escolaridade, índice que não se justifica mesmo considerando as precárias condições de vida de uma grande parte dessas crianças. A repetência no Brasil, na proporção em que ocorre, é produzida no interior da escola.

O congestionamento do fluxo escolar se reflete na grande distorção idade-série presente no sistema. Ou seja, 75% dos alunos da 1ª a 8ª séries estão fora da faixa etária ideal. A média de permanência de um brasileiro na escola era de 8,5 anos, em 1988. Isto não significa, porém, que os estudantes estejam

conseguindo alcançar as últimas séries do ensino fundamental, mas que estão "estacionados" nas séries iniciais, devido a sucessivas reprovações que não contribuem para melhorar o seu aproveitamento e aumentam suas chances de fracasso.

Um fato alarmante, resultante dos elevados índices de repetência e evasão no ensino fundamental, é que eles diminuem as chances do país atingir uma efetiva universalização do acesso a este nível de ensino. Isto se reflete na cobertura educacional da população de 7 a 14 anos que sofreu, ao contrário do que era esperado, uma redução na última década passando de 84% em 1980 para 82% em 1989.

O ensino fundamental está inchado com alunos repetentes. Dados recentes revelam que das 4 milhões e 500 mil crianças que estavam fora da escola em 1988, somente 1 milhão e 400 mil não haviam tido acesso à escola. As demais já haviam passado pelo sistema de ensino e dele sido expulsas pela repetência ou pela inadequação da escola às suas condições concretas de vida. O fenômeno da repetência, portanto, não apenas dificulta o escoamento dos alunos para o ensino secundário mas também impede às crianças que estão fora da escola de nela ingressar (Ribeiro, 1991).

A partir do que foi analisado é possível concluir que o Brasil, matematicamente, teria vagas suficientes para atender a toda a sua população em idade escolar. O aspecto mais importante que estes dados revelam, porém, é que aumentar o número de escolas e vagas sem resolver os problemas de qualidade, que impedem aos alunos uma permanência bem sucedida no sistema escolar, representa um desperdício inaceitável de recursos humanos e materiais.

No Brasil, atualmente, a maior desigualdade de oportunidade não reside, basicamente, entre os que têm acesso à escola e os que a ela não conseguem chegar, mas sim entre os próprios usuários do sistema educativo. Assim, aqueles que vivem na zona rural ou nas periferias urbanas têm acesso a uma escola onde falta tudo, de professores a carteiras, lousa, giz, cuja ineficiência acaba por expulsá-los. Conseqüentemente, o aumento da oferta de vagas deve ser orientado para corrigir os desencontros e distorções gerados pela expansão desprovida de qualidade.

2. Organização institucional

A política de formação de recursos humanos para a área da educação seguiu um modelo sem planejamento onde a quantidade e não a qualidade foi a meta prioritária. O Estado delegou ao ensino privado, sem qualquer controle de resultados, a responsabilidade pela formação de professores, tanto de nível secundário quanto de nível superior. Na medida em que houve um grande crescimento do sistema de ensino fundamental público, todo e qualquer professor acabou sendo absorvido por esse mercado de trabalho, independente da qualidade da sua formação.

Além disso, uma concepção fragmentada e distorcida da função da escola e do processo pedagógico, a nível da gestão da escola e do sistema, gerou uma grande e diversificada demanda por profissionais: especialistas em áreas curriculares, diretores, administradores de nível superior, técnicos em educação, orientadores pedagógicos, psicólogos escolares, fonoaudiólogos, nutricionistas, assistentes sociais e outros.

A escola através desse processo foi-se transformando em um espaço de trabalho e de disputa de emprego para um variado conjunto de profissionais. Estes levaram para as unidades escolares concepções particulares do processo educativo sem que se fizesse esforços correspondentes de integrar o trabalho pedagógico e formular novas propostas de organização do ensino capazes de instrumentalizar a escola para o desafio de administrar o processo de transmissão-apropriação de conhecimentos.

Esse processo foi ainda mais agravado pelo fato de que à medida que crescia o número de profissionais de apoio à escola, introduziam-se cursos curtos de formação de professores para várias áreas do currículo, ou seja, desvalorizou-se a formação dos profissionais encarregados do currículo *stricto sensu*.

A introdução de várias disciplinas nos currículos escolares ocorreu sem levar em conta as variáveis tempo e espaço físico. Assim, foi implantado um currículo diversificado – para não dizer fragmentado – em escolas onde a demanda por vagas excedia a exigência de um tal currículo. Para tanto, procedeu-se ao desdobramento dos turnos diários de funcionamento da escola com diminuição do tempo das aulas, que foi responsável, em boa parte, pela perda do conteúdo e da qualidade do ensino e aniquilou qualquer pretensão a um enriquecimento curricular nos conteúdos básicos.

Devido às repetências sucessivas dos alunos, as séries finais do ensino fundamental terminam por receber um número muito reduzido de estudantes. Tem-se, assim, um grande número de professores ensinando a uma minoria de alunos que conseguem chegar nas últimas séries. Acrescente-se a este fato as negociações diretas ocorridas entre os sindicatos dos professores e a administração central do sistema de ensino – que levaram ao estabelecimento de jornadas semanais de trabalho correspondentes a cargos nas unidades escolares e garantiram a seus ocupantes estabilidade e efetivação, sem considerar as reais necessidades da organização do trabalho escolar – e tem-se, conseqüentemente, uma distribuição pouco racional dos recursos humanos em escolas com equipes superdimensionadas ou subdimensionadas. Este último caso é bastante freqüente nas periferias urbanas onde ocorre usualmente falta ou rotatividade de professores.

No que diz respeito à gestão, a expansão dos aparatos públicos na área da educação ocorreu por multiplicação e fortalecimento das estruturas centrais e intermediárias do sistema de ensino, enquanto as escolas se enfraqueceram, demonstrando crescente falta de autonomia.

A fragmentação do processo pedagógico separou o planejamento da execução; a introdução de técnicas de supervisão para controlar aspectos formais retirou da escola a responsabilidade de prestar contas sobre o que era realmente substantivo; a ausência de avaliação de resultados imprimiu à gestão escolar um caráter ritualístico e burocrático.

As diferentes instâncias da administração da educação (tanto Federal quanto Estadual) desenvolveram uma política centralizadora e clientelista que não teve interesse em aproximar a comunidade da escola na busca de novas parcerias para encontrar soluções mais adequadas aos problemas educacionais.

Este tipo de política permeou a alocação dos recursos humanos que associada à garantia de estabilidade dos profissionais na escola impediram que esta pudesse selecionar sua equipe, exercendo autonomia de manter, dispensar ou colocar os profissionais à disposição da Administração Central, de acordo com as necessidades de sua proposta pedagógica. Assim, decisões sobre currículo, regime de trabalho docente, requisitos mínimos para o exercício profissional foram sempre tomados centralizadamente, de acordo com os interesses da Administração ou sob pressão de interesses políticos ou das entidades sindicais que representavam os profissionais da educação. O espaço de decisão da escola ou da comunidade usuária da mesma foi sempre muito pequeno.

No final dos anos 80 inicia-se um processo de mobilização em vários setores da sociedade que busca dar maior autonomia às escolas como mecanismo para atingir a melhoria da qualidade do ensino. Neste processo, a participação da comunidade torna-se elemento fundamental para impedir reconcentração de poder a nível da escola evitando que novos mecanismos de manipulação e cooptação local impeçam a busca de soluções mais adequadas aos interesses dos alunos e ao processo de racionalização e eficácia no uso dos recursos.

D – A Escola Primária "Típica" antes da Inovação

De maneira geral, a situação do ensino fundamental em Minas Gerais era bastante semelhante ao quadro relatado para o Brasil quando a inovação começou a ser implantada. Entretanto, serão feitas a seguir algumas breves considerações sobre a situação educacional do Estado.

Minas Gerais, localizado na região sudeste, é um dos Estados mais desenvolvidos do Brasil. Em 1989 contava com pouco mais de 3 milhões de alunos no ensino fundamental, ou seja, cerca de 12% dos estudantes desse nível de ensino no país. Desse total, 93% frequentavam escolas públicas estaduais (73%) e municipais (20%), isto é, nesse nível de ensino o atendimento é predominantemente público.

Embora as crianças na faixa etária dos 7 aos 14 anos totalizassem 2 milhões e 900 mil, havia um déficit de atendimento da ordem de 15% dessa população

(445 mil crianças) devido à existência de um grande número de jovens com mais de 14 anos matriculados no ensino fundamental, em decorrência dos altos índices de repetência e evasão existentes. Dados estatísticos apontam que uma média de 23% dos alunos da rede estadual eram repetentes na série matriculada e que de cada 100 alunos que haviam iniciado o ensino fundamental em 1981, somente 16 tinham conseguido concluir a 8ª série em 1988. Esta situação retrata um grande estrangulamento do fluxo escolar nesse nível de ensino.

Quando ao contingente de repetentes são agregados os alunos evadidos que posteriormente 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% dos alunos encontram-se em série atrasada à que deveriam estar caso estivessem obedecendo a um fluxo normal nos estudos. Essa defasagem, produto da evasão, reprovação e conseqüente repetência "incha" o sistema educacional impedindo que um número maior de alunos af se matricule.

O sistema estadual público, que atende parte substantiva da população, não possuía um quadro informativo da situação da rede física instalada quanto à 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 e resultou num aumento das matrículas, na década de 80, que correspondeu simplesmente às taxas de crescimento vegetativo da população sem diminuir o déficit existente.

À medida que 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 na escola.

Vários problemas dificultaram a organização da escola e do ensino, segundo "Plano de Trabalho do Governo Hélio Garcia", apresentado em 1990. 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 revela 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 era precária. 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 as referentes à 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 às Caixas Escolares e quando elas recebiam esses recursos 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, com prejuízo ao rendimento escolar dessas crianças. Muitos estabelecimentos escolares não possuíam nem o mínimo indispensável ao desenvolvimento de suas atividades. Esta situação levava um número significativo das escolas a dedicar parte do seu tempo em atividades alheias ao ensino com o objetivo de obter recursos suplementares, desviando-se pois da sua tarefa de ensinar.

A precariedade da situação, acima apontada, era decorrência 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 eram usados para manter a administração do sistema educacional, fazendo com que muito pouco restasse 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 unidades 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 um funcionamento precário e de má qualidade da rede escolar e contribuiu para a manutenção dos altos índices de reprovação e evasão presentes no ensino fundamental mineiro. A inovação que será a seguir detalhada teve, no conjunto de uma série de mudanças efetuadas, o objetivo de 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.

III. NATUREZA E DESENVOLVIMENTO DA INOVAÇÃO

A – Origem da Inovação

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 apresenta os mesmos problemas que caracterizam a educação básica do país como um todo: baixa produtividade da escola, altos índices de repetência e evasão, desempenho acadêmico insatisfatório dos alunos.

A direção geral das políticas educacionais atualmente em processo de implementação é a do fortalecimento da unidade escolar e ampliação de sua autonomia, condição considerada indispensável para promover a melhoria qualitativa do ensino. O fortalecimento e a maior autonomia da escola requerem, por sua vez, a criação de um novo perfil organizacional e gerencial de todo o sistema de ensino. Desse modo, pode-se afirmar que as inovações que estão sendo introduzidas são de natureza gerencial, ou seja, dizem respeito ao padrão de gestão desde o nível central até a unidade escolar.

A análise do conjunto das políticas e inovações em curso no Estado ampliaria em muito o presente estudo de caso, dada a sua quantidade e complexidade. Ademais, algumas delas estão implementadas enquanto outras encontram-se em fase de preparação e planejamento. Por esse motivo, a inovação objeto específico deste estudo será a "Seleção Competitiva Interna de Diretores Escolares" – SECOM.

A escolha da SECOM baseou-se em critérios de relevância e precedência e também no fato de que é uma inovação já implementada. Embora seus resultados a mais longo prazo ainda não estejam disponíveis, já é possível fazer uma avaliação de seu planejamento e desenvolvimento bem como de seu impacto e resultados imediatos.

Na medida em que a SECOM não é uma política ou ação isolada, mas situa-se no contexto das demais mudanças no padrão de gestão com as quais se

articula, é preciso antes de iniciar uma análise mais detalhada de seu delineamento e desenvolvimento, descrever o cenário mais geral no qual ela ocorreu.

1. A SECOM no conjunto das políticas educacionais do Estado de Minas Gerais.

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, ruptura essa que tem sido comum no Brasil desde fins de 70 dada a instabilidade do processo político do país.

Observa-se, no entanto, uma mudança de ênfase que é importante ressaltar. No início dos anos 80 os princípios orientadores da política educacional eram os da participação e democratização das instituições de ensino. Iniciada a década de 90, novas tendências estão surgindo no cenário da educação do país das quais a política educacional de Minas Gerais constitui uma das expressões mais bem sucedidas.

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

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

A natureza das mudanças que são necessárias 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. Do lado dos métodos e condições de ensino, agrega-se uma importância muito maior ao manejo de sala de aula tendo em vista diversificar as oportunidades de aprendizagem e diminuir a repetência.

Mas talvez a mudança mais importante na escola, dentro dessa abordagem que apenas se ensaia no país, diz respeito à sua autonomia e qualificação para formular, implementar e avaliar seu próprio plano de trabalho, para gerir seus recursos humanos e financeiros e ser responsável pelos resultados obtidos.

Finalmente, a valorização da autonomia e do fortalecimento da escola aparece associada a duas outras necessidades de mudança: a redefinição dos papéis da administração central (à qual caberia avaliar os resultados, compensar

as desigualdades e garantir padrões básicos de qualidade na oferta de educação); e a ênfase na participação co-responsável da comunidade no âmbito da gestão escolar e nas novas parcerias e formas de cooperação no âmbito da sociedade como um todo.

Em Minas Gerais essas tendências recentes têm encontrado condições propícias para serem postas em prática pela introdução de inovações ou implementação de políticas que serão, a seguir, brevemente mencionadas para efeito de situar a SECOM – inovação que se vai analisar mais detalhadamente neste estudo. As mudanças em curso no sistema de ensino organizam-se em torno de dois grandes eixos: institucional e pedagógico.

O *eixo institucional* compreende um rol bastante significativo de medidas entre as quais cabe aqui destacar:

- autonomia financeira das escolas para as quais a administração central está repassando recursos calculados na base per capita de alunos, tanto para despesas correntes quanto para compra de materiais e equipamentos permanentes, com o objetivo de que cada escola possa planejar melhor seus dispêndios;

- autonomia das escolas em alguns itens da gestão de pessoal, tais como, concessão de licenças, benefícios e horas extras, contagem de tempo de serviço, indicação para contratação ou dispensa, no caso de profissional não efetivo, e outros;

- fortalecimento dos Conselhos Escolares³ com participação de caráter deliberativo na gestão financeira e de pessoal;

- qualificação e orientação às escolas para o exercício de suas novas funções inclusive quanto às relações entre a equipe escolar e o Conselho de Escola;

- modernização da gestão, com introdução de recursos de informática para auxiliar o planejamento, controle do orçamento e demais procedimentos que passaram para a responsabilidade da escola;

- treinamento de pessoal na metodologia da Qualidade Total como ferramenta para melhorar a eficiência da gestão da escola;

- revisão do papel dos órgãos regionais da administração do ensino (Delegacias de Ensino) e dos órgãos da administração central;

- SECOM – seleção competitiva interna para a escolha de diretores escolares.

No *eixo pedagógico* observa-se as seguintes mudanças:

- criação de um sistema estadual de avaliação externa da aprendizagem dos alunos, que deverá servir de base para ações de compensação e assistência técnica da administração central, bem como subsidiar a auto-avaliação da escola;

³ Os Conselhos Escolares são constituídos por pais, professores e funcionários da escola, com representação dos alunos. Cada segmento elege seus representantes para o Conselho.

– avaliação do currículo atualmente em vigor, através dos resultados da avaliação externa da aprendizagem dos alunos, tendo em vista ampliar a presença dos conteúdos básicos bem como subsidiar o planejamento curricular a nível da escola;

– revisão da carreira do magistério para introduzir a avaliação de desempenho e de mérito como critérios de promoção e remuneração salarial;

– realização de um amplo programa descentralizado de capacitação docente nos conteúdos básicos e metodologias a eles associadas, com o objetivo de melhor preparar os professores para a diminuição da repetência;

– criação de um sistema de cooperação técnica permanente com Universidades, ONGs e outras instituições de formação de profissionais, por meio de cooperação *stricto sensu* ou compra de serviços. Esse sistema seria credenciado para capacitar as escolas na formulação de seus planos de trabalhos, possibilitando-lhes o melhor uso de sua autonomia na escolha de instituições ou esquemas de capacitação diferenciados.

B – Natureza da Inovação

1. SECOM: concepção e origem

A SECOM constitui-se numa forma nova de escolha de diretores escolares, 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.

Sua escolha como inovação, objeto do presente estudo, deve-se não só à relevância do papel do diretor de escola no desencadeamento dos demais processos de inovação mas, principalmente, porque seu objetivo estratégico para a administração central foi o de sinalizar a direção das mudanças que se pretendia introduzir, fazendo do processo de escolha dos diretores escolares um dos fatores desencadeadores dessas mudanças.

Finalmente, a SECOM foi escolhida como objeto deste estudo porque 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.

No início da década de 80 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 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(as). 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 procura 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.

O aspecto peculiar da inovação é o dela originar-se no Parlamento Estadual, durante a elaboração da nova Constituição para o Estado de Minas Gerais, no ano de 1988. A lei maior a nível estadual estabelece entre os princípios orientadores da organização do sistema de ensino, o de que os diretores(as) 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.

2. SECOM: o 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* constou de provas para avaliar a titulação, os conhecimentos e a capacidade de gerenciamento dos candidatos.

A *segunda etapa* constituiu-se na apuração, pela comunidade escolar, da aptidão para liderança.

E, finalmente, a *terceira etapa* 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. Ficou estabelecido 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 4 anos, período após o qual deveriam ser reconfirmados pela mesma sistemática ou substituídos. Dessa forma, garantiu-se 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.

C – Desenvolvimento e Implementação da Inovação

1. SECOM: a estratégia de 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 possuíam anos de serviço suficientes para se aposentarem.

Nessa fase preparatória o Governo inicia 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 encaminha 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 tramita 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 é 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 foram elaboradas, 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 bem como 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 dispunham 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.

2. SECOM: a 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 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 biografia 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 assim como foram solicitados a avaliar as próprias provas às quais haviam sido submetidos.

Pouco antes do final do ano letivo de 1991, realizaram-se assembleias em quase todas as escolas municipais 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.

3. SECOM: 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 educação.⁴

4 Desde o início da implantação do sistema estadual de avaliação de aprendizagem dos alunos, a Federação de Pais, entendendo a importância da iniciativa, apoiou e ajudou a esclarecer os pais e a mobilizá-los para participar da avaliação. Conhecendo todo o processo que iria ser desencadeado colaborou com o mesmo ajudando, inclusive, em tarefas extras na escola no dia de aplicação das provas.

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 de maior importância. A seriedade e lisura de todo o processo, o fato de todos os procedimentos haverem sido submetidos à fiscalização e acompanhamento do público conferiu *credibilidade* à atual administração do ensino de Minas Gerais, num momento em que a 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 sistema de ensino afirmava, isto é, que os pais de escola pública não se interessam e são pouco participativos.

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, referiram-se a disputas entre pessoas que estavam envolvidas e participavam do processo, que reconheciam, portan-

to, 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 ou ainda 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, três 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 voltar 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.

4. SECOM: novas parcerias e formas de cooperação

a) Natureza, alcance e gestão da cooperação

As parcerias e formas de cooperação não constituem uma prática consolidada no sistema de ensino brasileiro. A ausência de tradição quanto a este aspecto torna importante os ensaios e tentativas que estão surgindo atualmente

em vários Estados da Federação. No caso da SECOM em Minas Gerais, como já se mencionou ao longo da descrição do processo de implementação, algumas dessas parcerias tiveram papel decisivo.

Na perspectiva deste estudo de caso, uma parceria que mereceria maior destaque é a da Federação de Pais, uma vez que ela se desdobra nas demais iniciativas que estão sendo tomadas pela administração central do sistema de ensino e ao mesmo tempo exerce influência sobre os Conselhos Escolares.

Além disso, a parceria com a comunidade ou com o meio social imediato da escola, do qual os pais são os principais membros, será, em princípio, de grande importância uma vez que a SECOM venha a ser adotada como forma permanente de escolha de diretores. Por outro lado, na medida em que os diretores escolhidos têm um número fixo de anos de mandato, a SECOM garante uma participação contínua de toda a comunidade, principalmente dos pais, na formulação das propostas de gestão da escola.

A gestão da parceria com a Federação de Pais foi acompanhada mais diretamente pela administração central, não só durante o período de implementação da SECOM como em outros momentos decisivos para a política educacional do Estado⁵. O alcance dessa parceria parece, portanto, bastante promissor e uma vez que a Federação é uma entidade representativa a nível estadual, provavelmente a gestão dessa parceria deverá permanecer centralizada ou regionalizada.

Outra dinâmica, provavelmente, irá reger a parceria com a comunidade a nível da escola. Além da permanente atuação nos Colegiados Escolares, a comunidade será periodicamente convocada para escolher novos dirigentes das escolas ou reconfirmar os que já estão exercendo a função. A previsão é a de que esse envolvimento sistemático melhore a "accountability" da escola pela comunidade, particularmente em relação a atuação dos diretores.

Por outro lado, como a gestão da parceria criada pela SECOM entre a escola e a comunidade ficará necessariamente a nível local, pode-se prever que esta venha a ser uma área de conflitos, considerando o tradicional isolamento que a escola básica no Brasil sempre teve em relação aos pais e ao seu meio imediato e a vulnerabilidade dos grupos locais em relação à manipulação político-partidária.

5 Por exemplo, a Federação de Pais vem acompanhando todo o processo de negociação salarial do governo com os sindicatos de professores. Os dados orçamentários são colocados à disposição de todos e os pais são informados detalhadamente sobre questões ligadas à carreira, jornada de trabalho, tempo de aposentadoria especial e outros benefícios de direito dos professores. A habilidade com que o governo vem conseguindo tornar a Federação de Pais presente nessas negociações tem impedido que os pais sejam manipulados pelos sindicatos ou recebam informações parciais dos mesmos. É preciso lembrar que os sindicatos de professores no Brasil têm atuação partidária e eleitoreira muito forte, promovendo mobilizações e greves nos períodos eleitorais e elegendo membros dos sindicatos para os Parâmetros Federal e Estadual.

b) Fatores que dificultaram a cooperação

É possível afirmar que fatores dificultadores da sistemática introduzida pela SECOM praticamente inexistiram ou foram facilmente superados. No entanto, é preciso apontar dois fatos que para isso contribuíram. O primeiro diz respeito ao uso intenso dos meios de comunicação de massa e ao monitoramento realizado pelos níveis centrais e delegacias regionais do sistema de ensino quando a SECOM foi introduzida pela primeira vez.

O segundo, refere-se ao fato de que não se deve considerar a inovação implementada pela SECOM esgotada nessa primeira escolha de diretores escolares. Na realidade, ela representa o início de um processo de autonomização e fortalecimento da escola e, portanto, os obstáculos que irão surgir nesse processo podem ser considerados fatores que dificultem ou virão a dificultar o estabelecimento de parcerias e, conseqüentemente, a plena implementação da SECOM.

Nesse sentido, valem aqui as mesmas ressalvas colocadas na discussão sobre os problemas de implementação da SECOM. Observações feitas nas escolas e entrevistas realizadas com os diferentes atores envolvidos no processo revelam que a principal dificuldade reside na definição de funções e regras de convivência entre a direção e os Colegiados Escolares. Essas dificuldades têm originado um contínuo processo de aprendizagem na parceria entre a escola e a comunidade.

Passado o primeiro momento de participação coletiva que a escolha do Diretor representou, a etapa atual é a do ordenamento dessa participação por meio dos Colegiados Escolares e da interface entre este último e o responsável pelo funcionamento cotidiano da escola, o diretor escolhido pela comunidade.

Se de um lado é possível afirmar que o Diretor está fortalecido, porque legitimado por essa escolha, de outro, o fortalecimento do Colegiado, agora com poderes normativos e deliberativos sobre a gestão da escola, está exigindo uma redefinição de antigas regras de convivência. Essas regras de co-responsabilidade entre órgãos colegiados de decisão e funções executivas, de há muito conhecidas em outras instituições, são bastante novas no contexto escolar e – no caso brasileiro – constituem uma dificuldade a ser ainda superada.

Outra dificuldade quanto às parcerias diz respeito a atuação da classe política. Alguns problemas começaram a surgir com certa frequência no ano de 1992, talvez por ser este um ano de eleições a nível municipal. Tem sido demandada, por alguns deputados e candidatos a prefeitos e vereadores (membros das Câmaras Municipais), a substituição de diretores(as) escolhidos(as) pela SECOM por outros pertencentes a seus esquemas eleitorais.

O Secretário de Educação do Estado, com suporte político do governador, tem revelado grande firmeza na sustentação dos diretores escolares escolhidos pela comunidade. Os políticos, por sua vez, constatando que a regra é geral e vale para todos, mesmo para os que pertencem ao partido do governo, começam

a entender o verdadeiro significado da função de direção escolar e acabam por aceitar as novas regras.

Ademais, tanto a Constituição Federal quanto a Estadual tem sido frequentemente avocada pelas autoridades como respaldo da SECOM e, principalmente, para lembrar ao Legislativo que a concepção original dessa inovação nasceu no seu interior.

Deve-se acrescentar, no entanto, que boa parte dos políticos do Estado têm apoiado a SECOM e colaborado, em suas respectivas bases políticas, para a integração entre a comunidade e a escola. Ainda que tenham perdido o privilégio de indicar os diretores escolares, esses políticos estão, paulatinamente, tornando-se parceiros no novo processo.

c) Condições e mudanças que facilitaram a cooperação

A nível macro, o principal fator facilitador da cooperação foi, sem dúvida, a determinação política de realizar a SECOM dentro das regras estabelecidas e com transparência. Essa determinação política criou, tanto por parte da população quanto do público interno do sistema de ensino, a confiabilidade sobre a qual se sustentaram as diferentes parcerias: com a classe política, com os pais, com os profissionais da educação.

É também fora de dúvida que a liderança do atual Secretário de Educação do Estado e de sua equipe de colaboradores diretos, a permanente presença dos membros da equipe central junto às escolas fez dos atuais dirigentes da Secretaria de Educação pessoas-chaves no processo de delineamento e implementação da SECOM e no estabelecimento de parcerias.

Dado o caráter centralizador da gestão do ensino no Brasil, a atuação da chefia do poder executivo é sempre decisiva, até mesmo nos processos de descentralização. É muito provável que nas condições político-institucionais do país não seja possível prescindir da liderança do poder central, inclusive para fortalecer e tornar mais autônomas as escolas. Neste sentido, o Estado de Minas não foge à regra geral do país.

A nível micro, pode-se dizer que dois fatores atuaram no sentido de facilitar a cooperação e o estabelecimento de parcerias na SECOM. O primeiro deles foi a existência de regras claras e de igualdade de condições, sem favorecimentos ou manipulação. Esse parece ter sido um grande incentivo para que todos quisessem cooperar e participar: pais, candidatos a diretores, equipes escolares.

O segundo facilitador a nível micro foi o fato de que as demais medidas que estavam sendo adotadas juntamente com a SECOM evidenciavam coerência, não só entre o discurso e a prática dos dirigentes, mas entre as próprias medidas. Assim, por exemplo, a ampliação das funções dos Colegiados Escolares, o envio do projeto de lei ao Parlamento Estadual para dar viabilidade ao repasse de recursos financeiros às escolas, as novas normas que aumentavam

a autonomia das escolas na gestão de pessoal, sinalizavam sempre na mesma direção da SECOM, desenhando para os atores envolvidos um cenário muito mais amplo do que o processo de escolha de Diretores Escolares.

Resumindo, é possível afirmar que no caso da SECOM houve êxito para se estabelecer regras e normas diante das quais todos tinham as mesmas condições. Vale concluir, portanto, que a cooperação depende em grande parte da credibilidade e confiança que uma inovação consegue obter por parte daqueles que estão ou deverão estar envolvidos.

Relacionados também à confiabilidade, estão os fatores de determinação e sustentação política e, particularmente no caso brasileiro, de liderança da chefia do poder central. No entanto, parece que a cooperação ou as novas parcerias realmente ganham conteúdo no momento em que os administradores e responsáveis revelam coerência entre a expressão de uma vontade política e as ações efetivas de implementação das mudanças.

Da mesma forma, a coerência entre diferentes ações ou políticas parece favorecer a cooperação, uma vez que é comum na área educacional que os cursos de ação sejam desarticulados e até contraditórios, o que além de confundir as escolas e as comunidades leva a atitudes de imobilismo e distanciamento.

IV. RESULTADOS DA INOVAÇÃO E DE SEU DESENVOLVIMENTO

A SECOM constitui uma inovação de alcance bastante amplo por ter sido implementada num sistema de ensino de grande porte, envolvendo milhões de alunos e suas famílias, dezenas de milhares de professores e outros profissionais do ensino.

Dado o tamanho do sistema educacional brasileiro, a prática mais comum na implementação de inovações tem sido adotar uma estratégia parcial e gradativa muitas vezes por meio de experiências piloto que permitem maior controle por parte dos condutores de políticas educacionais.

Essas estratégias gradualistas, parciais ou de experiências piloto têm-se revelado de difícil replicabilidade por se realizarem sob condições excepcionais que inviabilizam sua generalização. Quase sempre as condições específicas que facilitaram as experiências parciais não estão presentes no sistema de ensino como um todo.

A opção, no caso de Minas Gerais, foi a de adotar uma estratégia geral, que atingiu todas as escolas num total de quase 5.000 unidades que respondem por 80% da matrícula do ensino primário no Estado, excetuando-se apenas as pequenas escolas rurais, que são unidocentes e nem mesmo têm diretores. Essa estratégia, apesar dos riscos de perda de algum grau de controle, parece ter sido correta.

Embora gerando problemas e conflitos, a experiência mineira está levando a uma gradual acomodação dos protagonistas envolvidos, permitindo o aparecimento de diferentes formas de ajustes internos nas escolas e diferentes regras de convivência e organização nos arranjos que as escolas estão promovendo para absorver as inovações, não apenas da SECOM como das demais mudanças que estão ocorrendo.

Segundo o entendimento que orienta este estudo de caso, seria ingênuo supor que a introdução de inovações em sistemas de ensino das dimensões dos sistemas estaduais no Brasil possa ser um processo com alto grau de controle capaz de se desenvolver sem gerar desequilíbrios.

Ao contrário, é mais plausível a idéia de que o processo de mudança e inovação na educação brasileira seja característico dos demais processos sociais e institucionais do país, ou seja, desenvolva-se por desequilíbrios e reequilíbrios. O importante no caso é garantir que haja possibilidade de monitorar a implementação da inovação e seus desdobramentos e promover ajustes durante sua implementação e consolidação.

O monitoramento dos resultados de uma inovação de alcance tão abrangente certamente não é uma tarefa simples, nem se pode afirmar que as instâncias centrais e regionais do sistema de ensino do Estado de Minas Gerais estejam inteiramente preparadas para acompanhar todos os efeitos e impactos da inovação.

Mesmo assim, um razoável mapeamento dos principais problemas e dificuldades já está em pleno curso e a administração central, uma vez identificados esses problemas, vem se preparando, a partir de situações concretas, para prover orientação e promover ajustes.

Neste sentido, um componente de importância estratégica da SECOM é o programa de capacitação dos novos diretores, uma vez que eles próprios trazem para os cursos de capacitação as dificuldades que estão encontrando. A administração central vem, desse modo, fazendo da capacitação um instrumento de levantamento de informações e o conteúdo das diferentes etapas do programa de capacitação está sendo planejado de acordo com as questões apresentadas pelos próprios diretores.

A partir dessas informações, fornecidas pelos próprios diretores, do acompanhamento que tem sido possível fazer nas escolas por meio dos Inspectores Escolares – que trabalham nas Delegacias Regionais – e principalmente das permanentes visitas às escolas, Delegacias e Municípios feitas pelo Secretário da Educação e sua equipe, já surgiram dois projetos de trabalho com objetivo de fornecer orientações e promover ajustes: a elaboração de um manual de orientação da gestão escolar direcionado a todos os Diretores e professores, ainda em elaboração, e uma série de publicações.

Essas publicações, denominadas "Colegiado em Revista", são destinadas aos membros dos Colegiados Escolares. O primeiro número do "Colegiado em Revista" já foi publicado e distribuído em todo o Estado e constitui-se numa

orientação básica sobre as formas de organização e funcionamento do Colegiado, com sugestões para seu regimento interno e discussão de suas funções. Os próximos números deverão abordar temas suscitados pelos problemas vividos em diferentes escolas, conflitos e dificuldades de definição de papéis, entre outros.

A SECOM tem sido objeto de interesse de vários sistemas educacionais estaduais do país. Uma vez presentes as condições políticas, ela tem um potencial de replicabilidade a nível nacional bastante promissor, pois representa uma solução criativa e inovadora para um problema – a forma de escolha dos Diretores Escolares – que costuma atormentar os dirigentes dos sistemas de ensino em quase todos os Estados e Municípios do país.

Conforme anteriormente apontado, com exceção de São Paulo e talvez de um ou dois outros Estados que já adotavam antes de 1982 a sistemática dos concursos públicos, a indicação de Diretores Escolares ou tem mantido a prática nefasta das indicações políticas, ou tem enveredado por um caminho de eleições realizadas sem critério, nas quais nem sempre ganham os melhores preparados do ponto de vista técnico ou de liderança.

Por esse motivo, no âmbito do CONSED – Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação⁶, a SECOM já foi apresentada e vem sendo amplamente discutida, sendo provável que formas semelhantes de escolha de diretores escolares venham a ser adotadas em outros Estados.

Entretanto, o maior potencial de replicabilidade da SECOM reside no fato dela expressar, de modo nítido, uma maneira nova de entender a gestão que vem vagarosamente ganhando força e vencendo resistências no setor educacional do país.

Trata-se de uma inovação que qualifica e amplia o princípio da gestão democrática do ensino consagrado pela Constituição Federal, porque associa o fortalecimento do diretor e a participação da comunidade a uma efetiva corresponsabilidade de gestão, num processo cada vez maior de delegação de autonomia às escolas.

A participação ganha um conteúdo de comprometimento dos diferentes segmentos da escola, que escolhem um dirigente a partir de sua proposta de trabalho e, portanto, podem cobrar a realização dessa proposta e também ser cobrados a cooperar para o êxito da mesma. Ao mesmo tempo, a participação deixa de ser mero "assembleísmo" ou simples presença em reuniões para tomar decisões sem que existam os instrumentos necessários à sua implementação.

6 O CONSED é constituído por todos os Secretários Estaduais de Educação do país. É um colegiado de acordos políticos, troca de informações e experiências técnicas, acerca de formas de atuação junto ao governo federal. Não é um órgão deliberativo, nem tem poder de decisão sobre as políticas estaduais de educação. Mas vem se fortalecendo como fórum de manifestação da vontade comum dos Estados e instrumento de pressão política, principalmente quanto às formas de financiamento do governo federal para o ensino básico (primário e secundário).

Essa situação, presente em muitos sistemas de ensino supostamente democratizados, torna a participação vulnerável a manipulações políticas e ideológicas.

Atualmente, no sistema de ensino estadual de Minas Gerais, a escola – através da figura do Colegiado – tendo a possibilidade de decidir sobre parte substantiva de suas despesas e da organização de sua equipe, dispõe dos meios para implementar suas escolhas e prioridades e deve responder pelos resultados produzidos em termos de melhoria efetiva da qualidade do ensino e da aprendizagem dos alunos. Aumentam, assim, as responsabilidades e diminuem as oportunidades de demagogismos ou ideologismos.

Além de dar conteúdo ao princípio da gestão democrática, a SECOM introduz a dimensão de competitividade e competência profissional, ausente tanto nos métodos tradicionais de escolha para cargos de direção de escola quanto nos métodos supostamente mais democráticos de eleições que vêm sendo adotados em alguns Estados e Municípios.

Por todos esses motivos o êxito dos resultados da SECOM e demais medidas de fortalecimento de Diretores e Colegiados pode ampliar, em muito, a probabilidade de que essa inovação venha a ser amplamente replicada.

Essa nova abordagem da gestão escolar ainda está longe de ser consensual no Brasil e tem gerado inúmeras controvérsias entre educadores e planejadores. Entre os teóricos da educação brasileira – mais propensos à crítica ideológica do que à formulação de soluções concretas para os problemas reais do ensino – o enfoque que orienta a SECOM tem sido rotulado de neo-liberal por uns e neo-conservador por outros mas, em ambos os casos, é identificado com posturas defensoras da produtividade e da competitividade, pecados imperdoáveis para alguns dos que militam no sistema educacional brasileiro.

Caso os resultados venham a revelar-se eficazes na melhoria da qualidade do ensino e na diminuição da repetência e evasão, a SECOM e o modelo de gestão que ela traz implícito poderão ganhar maior hegemonia nos meios educacionais. Muitos dirigentes estaduais ou municipais, temerosos de tomar iniciativas ousadas que podem ser submetidas a patrulhamentos ideológicos, ficarão encorajados a adotar medidas que ampliem a autonomia das escolas e que dêem um conteúdo mais responsável à gestão democrática.

No Brasil da década de 90 é temerário assegurar a sustentabilidade de qualquer forma de gestão, seja no sistema de ensino seja em outra área dos serviços públicos. No entanto, a SECOM reúne condições razoáveis para sobreviver à turbulência política do país, dadas as características descritas e analisadas neste trabalho.

Na medida em que a SECOM situa-se num conjunto de medidas de fortalecimento da escola que colaboram para um processo de mudança cultural, algumas condições para sua sustentabilidade já se fazem presentes. Menos por ser garantida em lei, e mais por ter desencadeado um processo de com-

prometimento da comunidade com a escola, parece permitido ter esperança de que a SECOM ganhe identidade e força próprias, independente de mudanças na administração superior do Estado.

Os resultados que vêm sendo obtidos pela SECOM até o presente momento são mais de caráter cultural e institucional do que educacional. Como já se mencionou ao longo deste trabalho, inicia-se em Minas Gerais uma mudança cultural a nível das escolas. Os traços mais importantes dessa nova cultura podem ser assim sintetizados:

- a escola pertence à comunidade – professores, diretores, alunos e seus pais – e não à classe política nem aos sindicatos dos professores ou de outras associações corporativas;

- o interesse do usuário das escolas, alunos e pais, deve predominar sobre os interesses corporativos ou clientelistas de quem quer que seja;

- os usuários da escola têm o direito a um ensino de boa qualidade; eles não podem ser penalizados pelos desmandos e autoritarismos da administração central, pelos baixos salários, pelas precárias condições de funcionamento e o abandono a que se relegou as escolas públicas. Ao contrário, são vítimas dessa situação embora paguem com seus impostos por essa escola de má qualidade;

- o Estado deve e pode prover as escolas das condições básicas para seu funcionamento mas não tem condições de controlar a vida cotidiana de milhares de unidades escolares; só a comunidade organizada poderá acompanhar e fiscalizar o trabalho escolar, cooperar para que ele produza os resultados de um bom ensino.

É difícil avaliar o alcance e a profundidade dessa mudança cultural num prazo tão curto, principalmente porque ela é a negação da postura tradicional com a qual a população tem se relacionado com os serviços públicos no Brasil. O que é possível afirmar, no momento, é que o exercício da participação e da co-responsabilidade, desde que sustentado durante um período de tempo relativamente longo, tenderá a consolidar os traços de "accountability" por parte da escola facilitando, por parte da população, uma conduta menos passiva, mais fiscalizadora e ao mesmo tempo mais cooperativa.

Do ponto de vista institucional é mais fácil observar as mudanças a curto prazo. Há uma evidente diferença na forma das escolas se relacionarem com as instâncias regionais e centrais da administração do ensino em Minas Gerais. Essa diferença decorre não apenas da SECOM em si mesma, mas também das demais mudanças que foram introduzidas no sentido de maior autonomia administrativa e financeira.

Observa-se, neste aspecto, certo esvaziamento das Delegacias Regionais de Ensino da Secretaria de Educação, as quais estão em processo de revisão de seus papéis e funções, uma vez que muitas das tarefas que executavam foram transferidas para as escolas.

A antiga figura do Inspetor Escolar, verdadeiro fiscal dos resultados formais da escola, que em nada colaborava para a melhoria da qualidade do

ensino propriamente dito, foi praticamente eliminada. Parte desses profissionais, que estão entre os de melhor formação do sistema, estão optando voluntariamente para capacitarem-se em outras funções, alguns outros, porém, permanecerão nas Delegacias de Ensino até o momento em que puderem se aposentar, dado que a lei garante vitaliciedade no cargo para esses profissionais.

Nota-se, também, uma tendência cada vez mais acentuada da parte das escolas de exigirem recursos e capacitação para enfrentarem as novas tarefas que lhe estão sendo delegadas. Conforme previsão orçamentária já elaborada este ano, a partir de 1993 as escolas receberão também recursos para comprar serviços de assistência técnica e consultoria de instituições públicas e privadas credenciadas pela administração central, tais como universidades e outras instituições de ensino superior, fundações de estudos e pesquisa bem como escolas particulares de grau primário ou secundário, entre outras.

Finalmente, já é possível observar em algumas escolas um promissor aumento de sua capacidade de tomar iniciativas buscando formas próprias de solucionar seus problemas e de elaborar sua proposta de trabalho no plano pedagógico. Segundo professores e outros profissionais que atuam nas escolas, a figura dos Diretores escolhidos pela sistemática da SECOM tem sido decisiva para esse aumento de capacidade de iniciativa que é um exercício efetivo de autonomia.

Neste sentido, a SECOM constitui um dos muitos fatores que poderão produzir resultados em termos educacionais propriamente ditos, embora tais resultados ainda não possam ser observados ou avaliados até o momento. No presente, o componente de capacitação da SECOM inicia o desenvolvimento de conteúdos relativos à grande meta perseguida pela reforma institucional: a eliminação da repetência e da evasão e a garantia de melhor nível de aprendizagem para os alunos.

Espera-se, conseqüentemente, que os Diretores escolhidos segundo a sistemática da SECOM venham a ser os líderes de uma discussão pedagógica no âmbito da escola, no sentido de avaliar a situação atual da unidade em relação a sua produtividade, desempenho dos alunos, índices de repetência e evasão. A partir do levantamento da situação atual, cada escola deverá elaborar seu Plano de Trabalho estabelecendo metas para superar os problemas existentes, estratégias de trabalho e formas de avaliação.

Uma gradual mas significativa diminuição dos índices de repetência e evasão no sistema de ensino mineiro e a melhoria do desempenho dos alunos nas avaliações externas, que serão feitas periodicamente, deverão constituir-se nos principais resultados educacionais a serem alcançados. Eles certamente não dependerão apenas dos diretores escolares, mas a SECOM em muito contribuirá para que os diretores se sintam mais responsáveis pelos resultados da aprendizagem dos alunos das escolas que dirigem. Essa condição, criada pela SECOM, embora não seja suficiente, é absolutamente necessária para mudar a produtividade e a qualidade do ensino das escolas públicas brasileiras.

V. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A natureza das conclusões e recomendações constantes desta última parte dependem da própria natureza da inovação analisada no estudo de caso. Torna-se difícil discutir as condições requeridas para uma cooperação efetiva se o formato e conteúdo dessa cooperação forem dissociados da própria inovação. Neste sentido, muito do que se vai apresentar a seguir já foi, com maior ou menor detalhe, mencionado nas partes anteriores.

A SECOM é uma inovação de caráter gerencial e de amplo alcance, implementada de modo generalizado num sistema de ensino de grande porte que implica, pela sua própria concepção e desenho, o estabelecimento de novas parcerias e formas de cooperação para ser bem sucedida.

A filosofia que inspirou a SECOM está relacionada com a reflexão mais ampla que vem sendo feita sobre a gestão das políticas públicas, mais especificamente sobre as formas mais adequadas de gerenciamento e financiamento dessas políticas. Remete, por outro lado, ao questionamento atual sobre o papel do Estado na educação, questionamento este inserido no debate mais geral provocado tanto pela crise do Estado de Bem Estar Social quanto pela reordenação política pela qual vêm passando os países do Leste Europeu.

Considerando esse cenário mais amplo, inovações como a SECOM e o conjunto de políticas que estão sendo adotadas no sistema de ensino em Minas Gerais requerem, como condição essencial, uma reversão de expectativas quanto ao papel do Estado. Esta reversão, por sua vez, reclama novas atitudes e competências, seja dos planejadores e gestores das políticas, seja de seus usuários.

Os novos padrões de gestão que estão sendo considerados mais eficazes, tanto para as instituições privadas quanto para as políticas públicas, possuem algumas características que deveriam constituir objeto de conhecimento dos planejadores e gestores dessas políticas, tais como:

- diminuição das grandes burocracias verticalizadas e hierarquizadas e sua substituição por sistemas de informações gerenciais mais ágeis na identificação dos problemas e suas possíveis correções;
- eliminação dos controles formais e prévios e grande ênfase nos controles por avaliação dos resultados;
- maior autonomia das unidades prestadoras de serviço e ao mesmo tempo maior "accountability" pela qualidade e quantidade dos serviços prestados;
- efetiva participação dos usuários no planejamento, implementação e controle dos serviços públicos, visando garantir igualdade de oportunidades de acesso e qualidade.

Padrões de gestão com essas características implicam repensar o papel do Estado e de suas instâncias centralizadas. No caso da educação, normas e regras homogêneas para ordenar a organização e o funcionamento de todas as escolas deverão ser substituídas por definição de políticas e diretrizes

estratégicas. Estas últimas terão traços de flexibilidade, de modo a garantir um mínimo indispensável de unidade, e ao mesmo tempo um maior espaço para as iniciativas das escolas.

Um sistema externo de avaliação da aprendizagem dos alunos em graus ou séries consideradas críticas, substituiria as normas detalhadas e previamente prescritas. Esse sistema de avaliação seria ainda importante para informar sobre o desempenho do sistema como um todo e identificar regiões, áreas curriculares ou tipos de escolas que necessitam de maior suporte técnico e financeiro.

Informações gerenciais, entre elas as relativas ao rendimento dos alunos, mencionadas acima, seriam o instrumento de gestão que permitiria ao Estado desempenhar com eficácia e eficiência o papel de corretor de desigualdades sociais e econômicas, garantindo assim que o princípio da equidade deixe de ser uma declaração de intenções e transforme-se num conjunto de ações objetivas.

A capacidade de gestão, num padrão desse tipo, exige outro perfil dos planejadores e administradores de políticas educacionais. Sobretudo nos países em desenvolvimento é reconhecida a fragilidade do gerenciamento educacional, quase sempre lento, incapaz de prever problemas e mais ainda de formular soluções em tempo hábil.

A inovação objeto do presente estudo, assim como as demais políticas educacionais em curso no Estado de Minas Gerais, enquadram-se nesse novo padrão e requerem, além de novas capacidades de gestão, mudanças nas normas institucionais e nas atitudes dos diferentes segmentos envolvidos.

Todo esse processo de mudanças a nível de conhecimentos e competências, a nível de normas e de atitudes, não é um processo meramente técnico, mas envolve um forte componente de liderança, determinação e sustentação políticas. Como se analisou nas partes anteriores, essa dimensão política foi decisiva para a concepção, o delineamento, o desenvolvimento e a implementação da SECOM.

Lograr estabelecer novas parcerias e formas de cooperação nas quais a comunidade escolar e a sociedade como um todo se sintam também responsáveis pelas escolas de seus filhos, requer uma profunda e difícil transformação cultural e atitudinal. Isto torna-se ainda mais complexo de ser alcançado em países com tradição e gestão historicamente centralizadas.

No Brasil, o autoritarismo e o clientelismo sempre entenderam o sistema de ensino como área de negociação de acordos político-eleitorais. Mais recentemente, a partir da abertura política que o país viveu com a substituição do regime militar, a democratização dos serviços públicos ocorreu de modo pouco organizado, na medida em que as camadas majoritárias da sociedade nunca tiveram oportunidade de viver um processo de participação consolidado, como no caso dos países desenvolvidos.

Essa inorganicidade da sociedade abriu espaço para que a democratização se fizesse mais em função dos interesses corporativos e do poder de pressão das

minorias mais organizadas. A grande e principal clientela dos serviços educacionais, ou seja, as crianças e jovens das camadas populares nem sempre tiveram seus interesses priorizados nas negociações entre o poder público e os sindicatos e associações representativas do público interno do próprio aparato estatal.

Acrescente-se ainda que o processo de abertura democrática também propiciou o aparecimento de propostas educacionais supostamente adequadas às camadas majoritárias, mas na realidade de cunho demagógico, populista ou ideológico.

Na verdade, há quase uma década do primeiro governo civil no âmbito nacional e passados exatamente dez anos das primeiras eleições livres para os governos estaduais, a situação das escolas públicas em todos os Estados é de verdadeira calamidade.

Falta de tudo nas escolas, menos regras formais a serem cumpridas. Insumos básicos para o funcionamento regular de uma escola, tais como materiais de ensino-aprendizagem, livros, laboratórios, equipamentos permanentes e até mesmo carteiras para os alunos estão ausentes de grande parte das escolas públicas brasileiras.

Estatutos e carreiras de professores proliferaram em todos os Estados e Municípios, estabelecendo vantagens e jornadas especiais de trabalho, aposentadoria com 25 anos de serviço e outras prerrogativas, sem que essas "conquistas" dos sindicatos por melhorias nas carreiras dos profissionais da educação resultassem na implementação da qualidade dos serviços educacionais.

O inchamento das escolas e das burocracias centrais levou as folhas de salário, em vários Estados e Municípios, a consumirem quase 90% dos recursos destinados à educação dificultando uma política salarial mais justa. Paga-se muito mal, mas paga-se a um número muito maior do que o necessário.

As escolas, centro do processo educativo, verdadeiro local onde ocorre o ensino e a aprendizagem, receberam muito pouco dos ainda poucos recursos que o país gasta com ensino. Estudo do Banco Mundial, feito ao final dos anos 80, constatava que apenas metade dos recursos destinados ao setor chegava efetivamente às escolas.

Tudo isso configura uma situação na qual estabelecer novas parcerias e formas de cooperação é uma questão de sobrevivência para o ensino público brasileiro. Sistemas agigantados, constituídos de milhares de escolas e alunos e centenas de milhares de professores são impossíveis de serem controlados e ordenados desde o centro. Sem a presença da comunidade, cobrando acesso e qualidade será muito difícil que o país consiga superar os altos índices de repetência e evasão e o baixo nível de aprendizagem.

A análise da inovação representada pela SECOM, consideradas as características específicas do contexto brasileiro, revela que os planejadores e administradores educacionais, dispostos a colocar em prática mudanças que

envolvem novos padrões de gestão e impliquem em parcerias e cooperação, precisam desenvolver ações tanto de caráter técnico como de caráter político.

Devem, em primeiro lugar, iniciar um processo compartilhado de definições claras de "regras de jogo" e, em segundo lugar, manter a coerência entre suas propostas e suas ações práticas. Essas duas condições são indispensáveis para adquirir credibilidade em sociedades como a brasileira, nas quais a distância entre as promessas e as realizações dos governos vêm provocando um grande desgaste do poder público à população e junto aos profissionais da educação.

Definir ou mudar a legislação e as normas institucionais que constituem obstáculos a uma participação organizada da população no processo educativo também é uma condição importante. No caso da SECOM, por exemplo, foi decisiva a aprovação da legislação no Parlamento Estadual, não apenas do ponto de vista formal, mas porque abriu no Legislativo um debate sobre as políticas educacionais.

No entanto, as normas institucionais mais difíceis de serem alteradas são as informais, que ordenam os procedimentos das burocracias estatais e justificam sua própria existência.

Num processo de autonomização e fortalecimento das escolas é preciso ter clareza que haverá uma perda de poder por parte das estruturas burocráticas hierárquicas. Trabalhar no âmbito do aparato estatal para identificar as áreas de resistência a inovações como a SECOM é importante.

Mais importante ainda é estabelecer um processo de comunicação com a população para informá-la sobre os objetivos das mudanças que se quer implementar e de como essas mudanças irão fortalecer seus direitos. Isso permite estabelecer novas alianças para dar sustentação às inovações que requerem rupturas com as alianças tradicionais – os políticos, os sindicatos, os grupos econômicos e burocráticos.

Nesse sentido, ações específicas de comunicação de massa constituem condição indispensável para o êxito dessas inovações. Não há dúvida, no caso da SECOM, que o comparecimento expressivo dos pais nas assembleias para escolha do diretor que apresentasse a melhor proposta de trabalho resultou, em larga medida, da convocação que foi feita pela televisão e pelo rádio em horários convenientes.

Para finalizar, devem ser citadas as ações de caráter técnico que podem auxiliar a criação de condições favoráveis ao estabelecimento de formas de cooperação. Dentre elas cabe destacar, em primeiro lugar e com base na análise da SECOM, as orientações que devem ser produzidas visando superar conflitos, que naturalmente vão acontecer no processo de delegação de poder de decisão, esclarecer dúvidas e, sobretudo, estabelecer parâmetros para a cooperação.

É errado supor que inovações destinadas a ampliar o fortalecimento e autonomia das escolas resultem na omissão ou descompromisso do nível central com a gestão escolar. Ao contrário, elas requerem mudanças nas formas de

atuação do Estado que resulte em maior capacidade para gerenciar a diversidade e ao mesmo tempo garantir certo grau de unidade, para identificar problemas e atuar no sentido de impedir reconcentração de poder a nível da escola, risco bastante grande nesse tipo de inovação.

Sempre caberá às instâncias centralizadas da administração dos sistemas de ensino o desempenho de papéis políticos e técnicos, estes últimos intimamente associados à produção de diretrizes estratégicas para a cooperação, no sentido de não se perder de vista as metas maiores que estão sendo perseguidas. No caso da SECOM, essas metas estão orientadas para prover as escolas de capacidade de gestão mais autônoma traçando seus próprios caminhos na direção de um ensino de melhor qualidade, eliminando a repetência e diminuindo a evasão, problemas crônicos da educação fundamental do país.

Nesse sentido, e em se tratando de uma inovação da natureza da SECOM, torna-se dispensável listar ações específicas a serem realizadas em cada área, dimensão ou etapa do processo educativo. Medidas estratégicas para ampliar a autonomia das escolas, como as analisadas neste estudo de caso, visam abrir espaço para iniciativas a nível local ou escolar, tendo como pressuposto básico que essas iniciativas devem nascer de enfoques mais participativos e cooperativos.

Em propostas dessa natureza, caberá aos administradores e planejadores traçar as diretrizes estratégicas e as metas gerais da política educacional; remover entraves institucionais; avaliar resultados e compensar desigualdades; garantir padrões básicos de provisão de insumos para as escolas, dentre os quais as diretrizes curriculares e os esquemas de capacitação são os mais decisivos.

A nível local ou escolar, será preciso garantir o gerenciamento de um processo contínuo de esclarecimento dos objetivos da participação e da cooperação, a construção de consenso sobre os papéis dos diferentes protagonistas do processo educativo e sobre as normas que vão reger as relações e divisão de trabalho. Se necessário, como no caso da SECOM, essas orientações poderão ser produzidas a nível central, mas a flexibilidade e o espaço para a diversidade das mesmas deverão ser necessariamente garantidos, pois constituem elementos decisivos para que as escolas assumam a responsabilidade de entregar aos seus usuários um ensino de boa qualidade.

BIBLIOGRAFIA E DOCUMENTOS CONSULTADOS

BANCO MUNDIAL. *Brazil: public spendings on social programs; issues and options*. 2 vols., 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. *A educação no Brasil na década de 80*. Brasília, 1990.

CUNHA, Luiz Antonio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. São Paulo; Cortez; Rio de Janeiro: EDUFF, 1991.

- EVANGELISTA, Olinda. *O congresso mineiro de educação (1983-84)*. São Paulo, 1988. Dissert. (mestrado). PUCSP.
- GUIA NETO, Walfrido S. dos Mares. *A realidade da educação em Minas Gerais*. (Conferência proferida no Seminário "Educação: a hora da chamada", promovido pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais em 23/10/91).
- IBGE. *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro, 1991. v. 51.
- MELLO, Guiomar; SILVA, Rose Neubauer. *A gestão e a autonomia da escola nas novas propostas de política educativa para a América Latina*. São Paulo, USP, Revista de Estudos Avançados, vol. 5, Nº 12, 1991.
- . *Política educacional no Governo Collor: antecedentes e contradições*. São Paulo: FUNDAP/IESP. 1992. (TD/IESP, 3).
- MINAS GERAIS. Secretaria da Educação. *Avaliação da escola pública de Minas Gerais – o rendimento do aluno do ciclo básico de alfabetização; projeto de avaliação e manuais de orientação*. Belo Horizonte, 1992.
- . *Manual de orientação: apuração da aptidão para a liderança*. Belo Horizonte, 1991.
- . *Seleção competitiva interna para provimento do cargo em comissão de diretor e da função de vice-diretor de unidade estadual de ensino: relatório*. Belo Horizonte, 1992. 5 v.
- MINAS. Século XXI. *Programa de educação para Governo Hélio Garcia*. 1991-1994. mimeo.
- RIBEIRO, Sergio Costa. *A pedagogia da repetência*. Revista de Estudos Avançados, São Paulo, v. 5, n. 12, 1991.