

Anatomia de uma Reforma: Descentralização da Educação Pública de Minas Gerais e Mudança Institucional

Carlos Vasconcelos Rocha

Uma dimensão importante da recente democratização política no Brasil é o redimensionamento do desenho institucional do Estado. Como contraponto à centralização do aparato estatal no regime militar, o tema da descentralização político-administrativa passa a ocupar espaço privilegiado no debate sobre a reforma do Estado, galvanizando o apoio de amplos setores da sociedade. Para os setores que faziam oposição ao regime militar, institucionalizar a participação popular na gestão pública implicaria a adequação democrática entre as demandas da sociedade e as políticas públicas. Além disso, a participação, imaginavam, seria pedagógica no sentido de educar para a cidadania. Com a descentralização, buscavam também um efeito prático: enfraquecer o controle do Estado pelos grupos no poder, restringindo-lhes o monopólio das decisões e potencializando, em contrapartida, o poder dos movimentos sociais de direcionar as políticas públicas. A descentralização, mesmo que na maior parte das vezes retoricamente, aparece também como intenção dos grupos no poder, visando sua legitimação entre setores oposicionistas mais moderados e setores reivindicantes da população. O Banco Mundial, por sua vez, ao aplicar recursos em projetos sociais, impõe aos governos a articulação de espaços de participação do público-alvo das políticas públicas, visando garantir sua eficiência. Dessa forma, com conteú-

dos e objetivos diferentes, o discurso político, tanto das oposições como dos governantes e do Banco Mundial, passa a privilegiar a temática da descentralização e da participação popular como parâmetro para a reforma das instituições públicas.

É sabido que qualquer processo de mudança institucional envolve um reequacionamento de dada estrutura de poder. A própria existência de instituições implica a distribuição desigual dos recursos de poder, o que habilita certos indivíduos ou grupos a delimitar o espaço de ação de outros. Pode-se dizer que a luta política, nessa perspectiva, visa manter ou modificar os arranjos institucionais que satisfaçam os objetivos de poder dos diversos atores políticos (Levi, 1991:79). Sendo assim, sob certo aspecto, o processo de descentralização no Brasil, seus sucessos e insucessos, deve-se ao resultado dos conflitos entre atores que buscam maximizar suas posições em relação aos recursos de poder que a manutenção ou modificação de certa forma de estruturar as instituições estatais oferece. Dessa maneira, o entendimento do processo de descentralização do Estado, iniciado com a crise do regime autoritário, passa pelas características que estruturam o jogo político no Brasil.

Uma constatação que se pode fazer sobre as características da política brasileira, ao longo de sua história, é a permanência de relações clientelistas, que estão sempre se reproduzindo segundo novas formas (Andrade, s/d:22). Em grande medida, pode-se dizer que o acesso à capacidade de manipulação de recursos públicos define as estruturas de poder no Brasil. Pelo menos desde a República Velha, o jogo político dá-se em torno da disputa de posições no interior do Estado, visando garantir a possibilidade de controlar e manipular os seus recursos, com o objetivo de garantir apoios e votos. Nesse sentido, as disputas sobre o desenho adequado das instituições públicas envolvem estratégias distintas, relacionadas com o controle dos recursos de poder estatais, tanto para facilitar sua utilização política como para neutralizar esse mesmo uso por parte de adversários.

Este trabalho visa explicar a mudança institucional da educação pública estadual mineira na década de 80 e início da de 90, cuja experiência é das mais relevantes no país e na América Latina. O objetivo das mudanças é a descentralização do sistema estadual de educação¹, objetivando dar autonomia de funcionamento às escolas e criar espaços para a sua gestão participativa, com o objetivo de impedir a instrumentalização da gestão da educação para fins político-partidários, o

que implica o efeito politicamente problemático de subtrair a capacidade de utilização pelos governantes dos recursos de poder que a administração das instituições da educação fornecia. Não surpreendem, portanto, dadas as características da política brasileira, as resistências que surgem contra a reforma do sistema público estadual de educação por parte de grupos no poder.

O esforço de implementar essa reforma envolve, em cerca de uma década, um conjunto de atores que entram em conflito e/ou estabelecem consensos, redundando em movimentos de avanços e recuos no sentido da sua concretização. Partidos políticos, parlamentares e lideranças do Legislativo, burocratas de diversos níveis, governantes e seus auxiliares mais próximos, instituições internacionais e movimentos sociais agem no sentido de afirmar seus valores e realizar seus interesses.

O trabalho inicia-se com uma parte descritiva, onde serão apresentadas as etapas da reforma da educação pública em Minas Gerais. O processo começa a se desenhar no final dos anos 70 com o surgimento de um vigoroso movimento dos funcionários do ensino público pressionando o governo estadual para a realização de mudanças no setor. O ciclo cumpre-se nos primeiros anos da década de 90. O período será dividido em três momentos que se articulam, coincidindo com o mandato de três governos estaduais, cada qual guardando características próprias. O primeiro, que vai de 1983 a 1987, abrange o mandato de Tancredo Neves, o primeiro governador de oposição eleito diretamente depois da supressão das eleições diretas para os executivos estaduais na década de 60. É nesse governo que ações concretas objetivando a reforma das instituições educacionais começam a ser adotadas pela direção da Secretaria de Estado de Educação – SEE, caracterizada por posições progressistas e oriunda dos movimentos de oposição ao regime militar. O segundo momento, que vai de 1987 ao início de 1991, coincide com o mandato do governador Newton Cardoso, no decorrer do qual é elaborada a Constituição estadual. Neste momento, dois objetivos contraditórios sobrepõem-se, ou seja, manutenção dos esquemas centralizados e clientelistas por parte do Executivo *versus* princípio constitucional de descentralização e participação: se a ação do Executivo implica retrocesso no processo de reforma, refletindo a hegemonia de políticos abertamente clientelistas no governo, a Constituição consolida formalmente os princípios de descentralização e participação como referência para a estruturação do sistema público de ensino. O terceiro cobre a primeira metade do mandato do governador Hélio Garcia, que se inicia em 1991 e se caracteriza pela

consolidação do processo de reforma, sob a responsabilidade de um empresário da educação assessorado por técnicos ligados ao Banco Mundial. Durante o período, esse processo se explica a partir de contextos e fatores diferenciados. Uma constante, porém, é a resistência dos interesses clientelistas às mudanças.

Em uma segunda parte deste trabalho, buscarei analisar a dinâmica da luta política pela reforma do sistema público estadual de ensino, com relação aos sucessos e insucessos das medidas descentralizadoras em cada um dos três governos. O que se objetiva é desvendar a lógica do jogo de poder que possibilita a descentralização do sistema educacional público mineiro. O caso abordado mostra que a mudança institucional é resultado de uma multiplicidade de fatores. A capacidade de pressão dos diversos grupos de interesse envolvidos na reforma educacional é um fator relevante, mas apenas quando relacionado com o contexto institucional que conforma as disputas. O estudo demonstrou que as decisões tomadas em cada momento não resultam diretamente da capacidade de pressão dos grupos de interesse. As regras que orientam o jogo político limitam ou potencializam a capacidade de sucesso de cada um dos atores nos diferentes momentos, pois colocam os parâmetros da sua ação e determinam as lógicas envolvidas no processo de tomada de decisões. Tanto a relação entre os diversos interesses sociais e o Estado como a relação entre o Executivo e o Legislativo dependem do contexto político no qual os diversos atores atuam. Demonstra-se, além disso, a importância da difusão das idéias orientadoras da reforma entre uma parcela da burocracia pública. A constituição de um grupo de funcionários públicos com uma concepção precisa do que deveria ser feito mostra-se fator fundamental para o reequacionamento das instituições da educação pública. O trabalho revela também que fatores estruturais como aumento da competitividade eleitoral (como aumento do número de partidos e eleitores) e mudanças ocorridas no âmbito internacional (globalização, neoliberalismo, terceira revolução tecnológica) têm impacto importante no caso abordado. Na última parte deste artigo, buscarei desenvolver algumas conclusões.

O PROCESSO DE REFORMA DA EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS: UM BREVE HISTÓRICO

A reforma do sistema público de educação de Minas Gerais está inserida no processo de descentralização das instituições públicas na área

das políticas sociais, presente na agenda da maioria dos estados brasileiros. No caso específico das políticas educacionais, há uma grande variedade de experiências de descentralização no Brasil. Em parte isso ocorre em decorrência do poder central não se preocupar em trazer diretrizes para todo o país, dado que a oferta pública de ensino fundamental é de primordial responsabilidade dos estados. Assim, as experiências de descentralização do sistema público de educação foram diversificadas segundo as diferentes condições políticas, financeiras e administrativas de cada estado (Almeida, 1995). Em Minas Gerais, a ênfase da reforma foi conceder autonomia administrativa, financeira e pedagógica para as escolas, possibilitando sua gestão através da participação dos seus professores e funcionários, pais e alunos.

Como vimos, tais objetivos se chocam com interesses clientelistas, na medida em que a educação aparece, historicamente, entre as políticas utilizadas para fins eleitorais pelos governos e seus aliados. A interferência político-eleitoral e partidária no setor transforma questões administrativas, como contratação de professores, pedidos de licença, aposentadoria, remoção, pedidos de transferência, aplicação de punições, requisição de professores para cargos administrativos etc., em atribuição da administração central, que decide segundo a rede de influências políticas que cerca cada caso específico. Os casos de recrutamento de diretores e professores são exemplares deste aspecto. Desde o fim da ditadura Vargas, era reservado aos políticos governistas majoritários em cada região – ou seja, os políticos da base do governo mais votados nas localidades – a prerrogativa da indicação dos diretores das escolas situadas em seus redutos eleitorais. Esse sistema tornava as escolas instrumento de barganhas políticas e implicava, ao mesmo tempo, alta rotatividade de alguns diretores e perpetuação no cargo de outros, independentemente de sua performance administrativa. Os professores eram também recrutados em geral sem se levar em conta critérios técnicos: as indicações obedeciam a critérios políticos e de nepotismo. Os embates político-partidários contaminavam, assim, a administração das escolas.

O processo de reforma visando conceder autonomia às escolas busca justamente romper essa lógica que submete a sua administração a objetivos eleitorais. Os aspectos da descentralização que mais contradiziam os esquemas clientelistas e que, portanto, apresentam mais conseqüências políticas são: a adoção dos Colegiados escolares, em 1983;

a contratação de professores pelo critério de concurso público, que se faz mais presente a partir de 1984; e, principalmente, pelo seu impacto político, a adoção de eleições diretas para o provimento do cargo de diretores de escola, em 1991. Tais objetivos se foram consolidando ao longo do mandato de três governos estaduais, com avanços e recuos. Nas partes que se seguem, desenvolverei um breve histórico dos eventos ocorridos em cada um dos governos.

Os Progressistas no Comando da Educação

O período inicial do processo de reforma, que vai de 1983 a 1987, cobre o mandato de Tancredo Neves², o primeiro governador de oposição eleito pelo voto direto da população depois de quase duas décadas em que os governadores eram indicados de forma indireta. Posteriormente, em agosto de 1984, o governador desincompatibiliza-se do cargo para disputar a presidência da República, assumindo o seu vice, Hélio Garcia, que mantém a mesma equipe de governo, incluindo a direção da Secretaria de Estado de Educação – SEE. Esse período se caracteriza pelo amadurecimento de questões que estavam colocadas na agenda, tanto do governo estadual quanto dos movimentos sociais, desde o final dos anos 70. Tal fase é marcada pela primeira reforma no sentido da descentralização do sistema público estadual de ensino, no período da chamada abertura.

A década de 80 inicia-se com movimentos sociais bastante ativos e aglutinados em torno dos partidos de oposição. O objetivo principal das oposições é alcançar a democratização política e derrotar o regime militar. Os trabalhadores do setor público contribuem de forma marcante para a mobilização da sociedade e, dentre estes, os professores estaduais têm posição de destaque, mobilizando-se de forma intensa, tanto por questões salariais como por reformas democratizantes. Seu padrão de organização rompe, em finais dos anos 70, com o sindicalismo atrelado ao poder vigente. O movimento sindical passa a funcionar com autonomia em relação ao Estado e deflagra greves mesmo contra a legislação em vigor, que limitava o direito de representação e reivindicação dos funcionários públicos. Além disso, as lideranças das entidades representativas dos trabalhadores do ensino, em sua grande maioria, militam em partidos de esquerda, principalmente no PT, o que leva, inevitavelmente, a uma certa “contaminação” da condução dessas entidades pela lógica eleitoral³. Se anteriormente o sistema partidário se caracterizava pelo bipartidarismo, que

contrapunha partido do governo (ARENA) e partido da oposição (MDB), com a reforma partidária de 1979 a oposição fragmenta-se em diversos partidos como, por exemplo, PMDB, PT e PDT. Tal fato implica o fraturamento do bloco das oposições, antes reunidas sob a sigla do MDB. Os setores oposicionistas passam a adotar estratégias divergentes que são reproduzidas pelos movimentos sociais.

A categoria dos professores estaduais foi a que maior número de greves fez no período que vai do final dos anos 70 ao início dos 90, mobilizando um imenso número de pessoas e com um enorme poder de desgaste sobre os governos. Na verdade, juntamente com o setor da saúde, a educação foi o setor cujos funcionários demonstraram maior poder de pressão sobre os governos estaduais. Tanto pelo seu poder de mobilização, traduzido no número de paralisações que efetuaram, como pela repercussão negativa que as escolas paradas causavam em amplos setores da opinião pública. Essa capacidade de ação é fruto, em certo grau, da reação à desorganização em que o setor se encontrava. Além da questão do autoritarismo do regime militar, outras questões mais específicas serviam como combustível para a mobilização da categoria. A situação do setor da educação era de clientelismo na administração das escolas, patronagem na ocupação de cargos de direção, falta de plano de carreira para os funcionários, salários defasados, contratações provisórias e sem concursos, favoritismos e fisiologismo. Mesmo quando conquistavam ganhos salariais, estes eram corroídos pela alta taxa de inflação do período. Os governos não respondiam satisfatoriamente ao enfrentamento dessas questões.

Os trabalhadores do ensino público expressavam o anseio de mudança no direcionamento político das escolas, no sentido da participação de todos os interessados nos destinos das mesmas, além da exigência de melhores condições salariais e de trabalho. O diagnóstico era que o autoritarismo tinha penetrado todas as instituições e cabia, portanto, democratizá-las. O recrutamento de professores por concurso público, a constituição de Colegiados como espaços de decisão no qual estivessem representados todos os setores ligados às escolas e eleições diretas para diretores eram as principais bandeiras levantadas pelos trabalhadores do ensino como forma de alcançar tal intento.

Em 12 de maio de 1979, os professores da rede pública estadual deflagram uma greve que dura 41 dias e tem adesão em 420 cidades mineiras, apesar da dura repressão sofrida. Essa greve tem conseqüências

importantes para a organização da categoria. A Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais – APPMG, entidade que representava os professores até então, mas que orientava suas ações de forma a não confrontar os interesses governamentais, não assume a greve. Os professores decidem, assim, conduzir o movimento à revelia de sua entidade representativa, montando uma estrutura alternativa. Surge daí a União dos Trabalhadores de Ensino – UTE, entidade sindical que se caracteriza pelo chamado “novo sindicalismo” e que vai representar não só os professores, mas o conjunto dos trabalhadores do ensino, como supervisores pedagógicos, orientadores educacionais e administradores escolares. A partir daí, é a UTE que vai liderar o movimento dos trabalhadores do setor⁴.

Quando a oposição assume o governo estadual em 1983, as idéias de descentralização e participação passam a orientar a ação do governo, especificamente nas áreas sociais. O governador Tancredo Neves coloca a SEE sob a direção da ala esquerda do PMDB, os chamados “autênticos” do partido, que buscam reorientar a política educacional do Estado. No entanto, a equipe montada na SEE é heterogênea, contemplando também setores conservadores do partido. Tal fato implica a existência de resistências dentro da própria SEE ao projeto de reforma proposto pela sua direção. Com o objetivo de contornar tais resistências, a direção da SEE buscou se apoiar na burocracia de carreira da instituição afinada com suas propostas, a quem reservou parte dos cargos de direção. Mais que isso, buscou formar “quadros” na burocracia da SEE para sustentar o projeto de descentralização do setor. Tais funcionários estarão, a partir daí, participando na formulação e implementação das reformas.

Os cargos estratégicos da SEE eram assim ocupados por pessoas que vinham do movimento de oposição ao regime militar e estavam empenhadas em reformar as instituições da educação, no sentido de sua democratização. As principais metas traçadas para o setor pelo grupo dirigente da SEE são a expansão da oferta de vagas, atendimento prioritário aos mais necessitados, ênfase na qualidade de ensino e democratização e autonomia das escolas. O discurso oficial passa a apresentar forte ênfase no aspecto político, ressaltando a participação da população nas decisões públicas como meio de formação do cidadão para a democracia e para a promoção das classes desfavorecidas, ao contrário do discurso proferido até então que se caracterizava por ar-

gumentos que buscavam despolitizar a discussão sobre a administração da educação pública.

Dentro da nova filosofia de trabalho, como etapa para a produção de um projeto educacional para o estado, é realizado, de agosto a outubro de 1983, o I Congresso Mineiro de Educação. Para efetuar um amplo diagnóstico da situação da educação e sugerir soluções, são mobilizados, em todo o estado de Minas, todos os setores da sociedade com interesse no tema. Profissionais do ensino, especialistas, alunos e pais, sindicatos, universidades, prefeituras e representantes de diversos setores sociais, coordenados pela SEE, discutem os problemas da educação e fornecem uma lista de 42 propostas para sua resolução. Dentre elas há sugestões para a implantação de Colegiados como forma de viabilizar a administração participativa das escolas e para a adoção de concurso público como critério para recrutamento de professores. É proposta também “a eleição do Diretor por voto direto da comunidade escolar, por um período de 4 anos, com direito à reeleição por apenas mais um mandato consecutivo, devendo recair em elemento que pertença ao quadro do magistério da própria escola” (Minas Gerais, 1983:13).

O governo adota, em parte, as propostas resultantes do I Congresso Mineiro de Educação. Os Colegiados são implantados na grande maioria das escolas do estado através do Programa de Renovação da Prática Educativa, subproduto do Plano Mineiro de Educação 1984/1987. Acabam por se constituir, junto com as Comissões Municipais de Educação, na principal estratégia da SEE para a implementação da administração participativa nas escolas. O Colegiado é um conselho capaz de decidir sobre as prioridades e metas educacionais a serem desenvolvidas pela unidade escolar, como, por exemplo, conteúdo do ensino, calendário escolar, espaço físico necessário, suporte material e outros itens; compõe-se de professores, funcionários, pais e alunos maiores de 16 anos. Já as Comissões Municipais de Educação são integradas pelos diversos segmentos sociais do município e visam

“possibilitar a integração dos vários interesses dos cidadãos e definir as prioridades educacionais desde a necessidade de novas escolas até aquelas relativas a tipos e formas de treinamento de professores, de assistência aos educandos, de articulação entre o poder municipal e estadual, no que diz respeito à educação” (Rodrigues, 1984:13-14).

O governo inicia-se assim tomando decisões que atendem às reivindicações de reforma do sistema educacional. Porém, com o decorrer do tempo, ficam claros os limites de suas intenções reformistas e sua incapacidade de resolver vários dos problemas do setor. No primeiro ano de mandato, o movimento dos trabalhadores do ensino dá uma trégua ao governo, talvez pela expectativa de que um partido de oposição no poder, com forte discurso social, fosse atender às suas expectativas. No entanto, a partir do segundo ano, são realizadas três greves: uma que se inicia em março de 1984, e que dura 14 dias; outra iniciada em maio de 1985, com duração de 25 dias; e, finalmente, outra em abril de 1986, com duração de 28 dias. Entre reivindicações salariais e outras mais gerais, como eleições diretas para presidência da República, os servidores continuam a lutar pela realização de concurso público para contratação de professores e pelas eleições diretas para diretores de escolas. As pressões recaem tanto sobre o Executivo como sobre o Legislativo.

A realização de concurso público para professores é alcançada na greve de 1985. Na verdade, anteriormente, em 1980, depois de vários anos, realiza-se um concurso para recrutar professores. Porém vai ser a partir de meados dos anos 80 que tal critério será periodicamente adotado⁵. Na greve de 1986, o governo aceita eleições diretas para diretor, vice-diretor e delegado de ensino e chega mesmo a anunciar os critérios. Porém, tal acordo não é concretizado. Havia grande resistência da maioria dos deputados para a adoção das eleições, posto que eles se beneficiavam com o critério de indicação política. Se a minoria de parlamentares progressistas apoiava as eleições, entre os parlamentares conservadores a maioria era contra a modificação da indicação dos diretores escolares por critérios políticos, sem no entanto caracterizar uma unanimidade nesse segundo grupo. A Associação de Diretores das Escolas Oficiais de Minas Gerais – ADEOMG, entidade que representava os interesses dos diretores escolares, na sua maioria indicados por critérios políticos, também trabalha contra a adoção das eleições diretas de diretores, inclusive exercendo pressão sobre os deputados e o governador. No Legislativo, diversos projetos de parlamentares são apresentados propondo eleições diretas para diretores de escolas, que nem mesmo conseguem ser votados em plenário, já que param na Comissão de Constituição e Justiça⁶. O poder da Comissão de impedir a apreciação de uma matéria desse conteúdo em plenário foi importante, pois, caso contrário, os deputados

ficariam expostos à pressão dos trabalhadores do ensino. Em março de 1987, o *Diário do Legislativo* publica proposição do governador Hélio Garcia, sintomaticamente no último dia do seu mandato, adotando eleições diretas para diretores. O governador subsequente, Newton Cardoso (PMDB), envia ofício quase 15 dias depois retirando o Projeto de Lei de tramitação.

Especificamente sobre as eleições de diretores, o governo adota uma postura dúbia. Enquanto acata o “veto” de sua base no Legislativo, libera ações contrárias à indicação de diretores por critérios políticos por parte da direção desta. Com incentivo da direção da SEE, professores, funcionários e pais de alunos de escolas onde havia maior capacidade de mobilização realizavam eleições informais e depois pressionavam o deputado com direito de indicar o diretor a assumir o nome escolhido pela comunidade. Dessa forma, em diversas escolas os parlamentares acabavam tendo de indicar o nome consagrado nas eleições informais. Não há dados quantitativos sobre o resultado dessa estratégia, mas depoimentos de atores envolvidos indicam que sua incidência foi considerável. Tal situação é exemplo da estratégia do governador para buscar compatibilizar interesses opostos dentro do próprio governo.

Interregno: Clientelismo como Estilo de Governo

O segundo período do processo de reforma da educação pública estadual vai de 1987 ao início de 1991, cobrindo o mandato do governador Newton Cardoso. Apresenta como momento privilegiado e de especial interesse a elaboração da nova Constituição estadual, promulgada em 1989.

Nas eleições de 1986, o PMDB volta a ganhar o governo estadual com Newton Cardoso⁷. Agora, porém, há nítida hegemonia dos setores mais conservadores do partido, que saem fortalecidos não só no Executivo, mas também na Câmara Federal e na Assembléia Legislativa. A ala esquerda do partido, que abre dissidência e não apóia o seu candidato, sai amplamente derrotada das eleições e alijada da participação no governo.

O novo governo, apesar de ser do mesmo partido do anterior, apresenta características bastante diversas. O governador toma decisões de forma centralizada, auxiliado por um grupo de assessores oriundo

de sua gestão na prefeitura de Contagem. Na SEE, a burocracia da área de educação é ignorada, sendo que quase todos os cargos de chefia são ocupados por pessoas sem qualquer experiência no setor, indicados por critérios estritamente clientelistas. Os espaços de participação popular na gestão das políticas sociais passam a ser desconsiderados. Especificamente, a administração participativa das escolas estaduais é abandonada, e os Colegiados são desativados. Os recursos financeiros do Estado são centralizados em um caixa único, sendo liberados conforme os interesses políticos imediatos do governador, sem obedecer a uma estratégia de desenvolvimento fundada em uma visão temporal mais alargada. O discurso governamental, vago, sustenta o apoio “aos mais pobres”. O governador privilegia contatos diretos e individuais com a população, amplamente divulgados na publicidade governamental, em detrimento do estabelecimento de canais com os movimentos organizados da sociedade. O novo governo foi caracterizado, com procedência, como “populismo conservador” (Somarriba e Afonso, 1987).

A postura do governo acirra o conflito entre os movimentos sociais organizados e o governo. O governador passa a desqualificar as entidades representativas dos servidores públicos como interlocutor, não negociando inúmeras greves, não cumprindo acordos e não atendendo às reivindicações da categoria. Além disso, estimula a atuação de organizações paralelas, compostas por pessoas ligadas ao governo, que se arvoram em representantes dos funcionários; passa a implementar a estratégia de colocar a população contra o funcionalismo, divulgando uma imagem negativa da categoria.

O setor da educação, como tantos outros da administração pública, passa a funcionar em estado precário: alunos sem professores, escolas em péssimo estado físico, demissão de pessoal e eliminação de funções nas escolas, como supervisores e orientadores. São alterados os mais diferentes aspectos da estruturação do setor por intermédio de decretos, elaborados pelo governador ou seus auxiliares mais próximos, em nome de uma racionalidade administrativa que se reduz ao aspecto de cortar gastos. O chefe do Executivo tenta ainda, sem obter sucesso, dada a forte reação dos prefeitos de todo o estado, passar a responsabilidade da gestão de pessoal dos funcionários da educação para os municípios, visando eliminar um fator de desgaste para o governo estadual: as freqüentes greves no setor.

O movimento dos trabalhadores do ensino, bem como do restante do funcionalismo, reage à situação aprofundando sua mobilização. Diversas greves com manifestações públicas expressivas são realizadas. Em abril de 1987, registra-se uma greve que dura 71 dias, atinge 564 cidades no estado e é caracterizada por amplas manifestações públicas da categoria, incluindo a ocupação pelos grevistas da Assembléia Legislativa, onde ficam acampados por cerca de um mês. No início de 1989, o governo desvincula o pagamento dos professores do salário mínimo, o que ocasiona mais uma greve, que dura 33 dias e atinge 263 cidades mineiras. Como o governador não cumpre o acordo de greve firmado com a direção do movimento, a categoria paralisa suas atividades por 16 dias no segundo semestre do mesmo ano. Finalmente, os trabalhadores do ensino realizam mais uma greve em 1990, último ano de mandato do governador Newton Cardoso, que dura 46 dias e tem adesão em cerca de 400 municípios. No geral, as greves não resultam no atendimento das reivindicações da categoria, especialmente as relativas à democratização do sistema estadual de educação.

No Legislativo há reações a toda essa situação, mesmo por parte de parlamentares governistas, sem qualquer desdobramento prático mais consistente. Dada a impermeabilidade do governo às reivindicações da categoria dos trabalhadores do ensino, a UTE passa a recrudescer suas pressões sobre os parlamentares, inclusive em suas bases eleitorais. Naturalmente, os parlamentares de oposição buscam capitalizar o descontentamento dos funcionários públicos. A base de apoio ao governador, no entanto, composta por deputados conservadores e de estilo clientelista, salvo algumas poucas exceções de militantes de esquerda, especificamente do MR-8 (Movimento Revolucionário 8 de Outubro) cai em um dilema: tem de sustentar as posições do governador para garantir acesso aos recursos fundamentais para suas barganhas clientelistas, mas ao mesmo tempo sente-se afetada pelas pressões dos trabalhadores do ensino. Assim, vários parlamentares governistas passam a expressar desconforto com tal situação, demandando, mesmo que timidamente, algumas ações no sentido do atendimento de reivindicações. Todavia, uma questão continua sendo consensual entre o governador e sua base parlamentar: o veto às eleições de diretores. Em março de 1989, há uma tentativa de aprovação das eleições diretas para diretores de escola a partir de proposta apresentada pelo deputado Otacílio Miranda (PDT)⁸, que é obstada pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembléia Legislativa de

Minas Gerais, controlada por deputados governistas, que considera o projeto inconstitucional.

Em 1989, realiza-se a IV Assembléia Estadual Constituinte. Pelo caráter especial das regras que a orientam, pela maior autonomia do Legislativo, pela intensa participação popular que suscitou e, logicamente, pelas profundas conseqüências das decisões tomadas, esse é um momento privilegiado para o embate dos diversos interesses. Vários setores da sociedade mobilizam-se para pressionar os deputados constituintes, visando ao atendimento de seus interesses. A Constituição Estadual contempla a universalização dos direitos sociais e a descentralização como princípios de organização da saúde e educação públicas. Porém, no caso da educação, no momento de traduzir esses princípios constitucionais em artigos específicos as reações se acirram.

No processo constituinte, a eleição direta para diretores de escola é uma das principais reivindicações da categoria dos trabalhadores do ensino. Foram várias as propostas apresentadas nesse sentido. No momento da votação do artigo referente a tal tema, os trabalhadores do ensino encontravam-se em greve, o que significa mobilizados. Apesar da forte pressão que exerceram sobre os deputados, o artigo aprovado fala vagamente de “seleção competitiva”. Assim, o artigo 196, inciso VIII da Constituição define a adoção de

“[...] seleção competitiva para o exercício de cargo comissionado de Diretor e da função de Vice-Diretor de escola pública, para o período fixado em lei, prestigiados, na apuração objetiva do mérito dos candidatos, a experiência profissional, a habilitação legal, a titulação, a aptidão para a liderança, a capacidade de gerenciamento, na forma da lei, e prestação de serviços no estabelecimento de ensino por dois anos, pelo menos.”

O texto constitucional, no caso, é ambíguo, expressando a posição dos deputados contrários à eleição direta e a da ADEOMG, que, não podendo defender abertamente o critério da indicação política dos dirigentes das escolas, pela impopularidade de tal posição junto à opinião pública, optam por uma redação pouca clara da matéria⁹. Portanto, um dos assuntos mais polêmicos da Constituinte, a tese da eleição como único critério de escolha dos diretores, defendida pelos trabalhadores do ensino, é assim derrotada.

Enfim, se na Constituição fica consagrado o princípio da gestão participativa das políticas sociais, a atuação do governo Newton Cardoso representa a negação das políticas implementadas no governo anterior e reivindicadas pelos movimentos sociais. Caracteriza-se pela extrema centralização decisória e utilização clientelista dos recursos públicos e pela confrontação com os setores organizados da sociedade. Isso tudo redundando na desorganização do setor público e do sistema estadual de educação, legando ao governo posterior um exemplo concreto dos efeitos nefastos da utilização clientelista das políticas sociais.

A Reforma Educacional de 1991

O terceiro período inicia-se em 1991 com a posse de Hélio Garcia no governo estadual¹⁰. O governador concorre pelo Partido das Reformas Sociais – PRS, que foi articulado no estado, pelo grupo de Garcia, especialmente para a disputa do governo. Logo no início do governo é realizada uma ampla reforma do sistema estadual de ensino. Apesar de certos aspectos inovadores, pode-se dizer que se fecha o ciclo iniciado no final dos anos 70, pois a reforma implementada é tributária em grande parte de elementos que estavam presentes na agenda dos governos, da burocracia estatal e/ou dos movimentos sociais durante todo esse tempo. A idéia orientadora continua a ser a da descentralização, tanto como forma de democratizar como de buscar a eficiência do sistema. O responsável pela condução das reformas foi o secretário da SEE Walfrido S. dos Mares Guia Neto¹¹. Para assessorá-lo, foram contratados técnicos ligados ao Banco Mundial¹². Além disso, foram nomeados para ocupar cargos estratégicos da secretaria funcionários que participaram das mudanças implementadas no governo de Tancredo Neves/Hélio Garcia e que traziam, portanto, uma concepção do que deveria ser feito.

O novo governo encontra o setor da educação desorganizado e ineficiente. Os problemas, apesar de históricos, foram agravados pelo governo anterior. O alto índice de repetência (quase 50% dos alunos da primeira série do ensino fundamental, por exemplo) e de evasão escolar coloca a necessidade, segundo os argumentos oficiais, de alcançar um sistema eficiente e produtivo (Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais – Centro de Produção e Administração de Informações). A estratégia proposta para se alcançar esses objetivos é a de inverter a situação existente, até então, de concentração do poder de

decisão nas instâncias superiores da SEE e nas Delegacias Regionais de Ensino – DREs, fornecendo autonomia e poder de decisão às escolas. Na verdade, a reforma é em parte orientada pelos parâmetros impostos pela Constituição estadual de 1989, que desenha um sistema de gestão descentralizado e participativo para a educação pública estadual.

Nessa direção, são estabelecidas cinco prioridades, a saber: autonomia da escola, nos aspectos financeiro, administrativo e pedagógico; fortalecimento da direção da escola através do reforço do poder de decisão do diretor e do Colegiado; implementação de programas de aperfeiçoamento e capacitação, com o treinamento de professores, especialistas e funcionários; avaliação do Sistema Estadual de Educação, prevista pela Constituição; e integração das redes estadual e municipal. A autonomia da escola significa transferência de atribuições e competências para que esta possa resolver os seus problemas. O objetivo final é dotar as escolas de instrumentos para capacitá-las a elaborar e executar um projeto educacional próprio, atendendo à sua clientela específica.

A gestão participativa da escola tem vários momentos. Talvez o mais importante seja a assembléia geral, que consiste na reunião dos responsáveis pela gestão da escola, ou seja, servidores, pais de alunos e alunos maiores de 16 anos. A assembléia tem o poder de constituir as instâncias que irão compartilhar a direção da escola: o diretor e o Colegiado. Há uma reunião anual para escolha dos representantes do Colegiado e mais duas para deliberação de assuntos gerais. As decisões devem ser levadas pelos representantes dos servidores e dos pais e alunos para discussão no Colegiado.

A idéia do Colegiado é similar à experiência implementada no governo Tancredo Neves, com a diferença da limitação do número de membros, visando dar maior operacionalidade ao seu funcionamento, e do maior número de atribuições. Cada segmento (pais e servidores) escolhe 50% dos membros do Colegiado, que no final devem somar de seis a doze elementos, excluindo números ímpares, e acrescidos do diretor da escola. O Colegiado só existe quando está reunido e suas decisões devem ser implementadas pelo diretor da escola. Sua função, entre outras, é opinar e deliberar sobre a alocação de recursos financeiros, fiscalização de gastos, gerenciamento e movimentação de

recursos humanos, avaliação do sistema e elaboração do projeto pedagógico.

Enfim, o processo de escolha do diretor deixa de ser responsabilidade formal da SEE e, na prática, prerrogativa das lideranças políticas governistas mais votadas em cada região, e passa a se dar pela escolha direta da comunidade escolar (servidores, pais e alunos). O novo processo de escolha, denominado de Seleção Competitiva Interna – SECOM, seguindo o texto da Constituição estadual, inicia-se com a avaliação da competência técnica de cada candidato, por prova de títulos e prova escrita. Os três primeiros classificados na primeira fase passam para a segunda, desde que tenham alcançado pelo menos 60% dos pontos, e aí apresentam seu programa de trabalho para ser discutido pela assembléia geral, visando informar o voto secreto de pais, alunos maiores de 16 anos e servidores da escola, que formam o colégio eleitoral. O candidato que for o mais votado, desde que receba mais de 50% dos votos válidos, é nomeado diretor, e o segundo colocado seu vice. No caso de nenhum candidato conseguir a maioria dos votos, há um segundo turno, disputado pelos dois candidatos melhor classificados no primeiro. Inicialmente, o resultado da prova tinha o poder de reverter o resultado da eleição: o mais votado tinha a possibilidade de virar vice do segundo em votação se sua nota fosse menor. Com os protestos dos representantes da categoria dos trabalhadores do ensino, a prova passa a valer apenas como um dos requisitos para a candidatura, tomando posse o mais votado.

Como era de esperar, a nova sistemática não tem fácil aprovação. Houve resistências de diversos setores. O projeto da eleição de diretor foi enviado à Assembléia Legislativa 13 dias depois da posse do secretário de educação no cargo. A Associação dos Diretores das Escolas Oficiais de Minas Gerais – ADEOMG atacava o projeto alegando que o processo iria rebaixar o nível técnico da direção escolar. A União dos Trabalhadores do Ensino – UTE, por sua vez, queria a simples eleição dos diretores, sem qualquer avaliação técnica. Essa posição era sustentada por argumentos tão variados quanto vagos, dentre os quais o de que se os parlamentares não precisavam se submeter a qualquer avaliação técnica para o cumprimento da sua função de representação, os diretores também não deveriam precisar. Tal posição foi reforçada por uma greve de 85 dias dos profissionais do ensino ocorrida de 7 de maio a 1º de agosto de 1991. A posição do secretário desagradava portanto a ambos os lados: se era favorável às

eleições, insistia também na avaliação técnica. Seu argumento era de que a eleição pura e simples politizaria demais a escolha. Na Assembléia Legislativa, tais posições refletiam-se nas posturas discordantes dos deputados. As posições não se alinhavam perfeitamente segundo as posições partidárias. No interior da maioria dos partidos havia posições antagônicas. Os partidos progressistas, especialmente o Partido dos Trabalhadores, estavam coesos na defesa da mudança, rejeitando, no entanto, a etapa de avaliação técnica. A defesa da eleição de diretores era compartilhada por alguns parlamentares conservadores que também defendiam a realização da avaliação técnica. Do outro lado, a maioria dos parlamentares mais conservadores rejeitava a eleição como critério de recrutamento dos diretores.

Na verdade, o que a Assembléia Legislativa faz, ao votar a lei que adota as eleições diretas, é regulamentar o artigo 196 da Constituição Estadual, que, como vimos, estabelece que os diretores escolares devem ser recrutados através de “seleção competitiva”. Ela o faz, porém, segundo certa interpretação, que contraria claramente o espírito que animou a maioria vitoriosa dos deputados constituintes, que entendiam “seleção competitiva” como avaliação de competência técnica. O problema é que o texto final do artigo constitucional é ambíguo, como fica evidente com a polêmica que se instaura sobre o seu significado: o texto fala em “seleção competitiva”, listando para tal uma série de critérios, entre os quais o de “aptidão para a liderança”, mas não deixando claro de que modo. Essa redação vai ensejar a interpretação de que a apuração de tal critério deveria se fazer através de eleição, abrindo espaço para que os defensores da mesma argumentassem que sua adoção estaria respaldada pela Constituição.

O governador e seu secretário de educação reconhecem a forte rejeição à nova sistemática por parte de setores governistas do Legislativo. Porém empenham-se na aprovação do projeto da seleção competitiva. É assim que o Projeto de Lei 198/1991, proposto pelo chefe do Executivo, é aprovado em 29/6/1991 no plenário do Legislativo, com apoio da quase totalidade dos partidos. Se inicialmente a perspectiva era a rejeição do Projeto de Lei, a partir do momento que o governador expressa aos parlamentares governistas a sua determinação em aprová-lo, a situação se modifica. Dos 77 deputados do Legislativo mineiro, 56 comparecem à votação, sendo 53 votos favoráveis. Além da pressão do Executivo, outro fator de pressão sobre os deputados

foi a ocupação das galerias da Assembléia pelos funcionários da educação, então em greve. O que estava em jogo para a maioria dos parlamentares é bem retratado pela observação do secretário de educação de que o projeto de eleição para diretor é aprovado no Legislativo até por “deputados que faziam mais de 400 nomeações de diretor e estavam convencidos de que dependiam delas para se eleger...” (Guia Neto, 1996)¹³.

Aprovada a lei que adota as eleições, a ADEOMG, que se coloca durante todo o processo contra qualquer mudança nos critérios de preenchimento dos cargos de diretor, não desiste e entra com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Superior Tribunal Federal, questionando a constitucionalidade da lei aprovada. Logo após a realização da primeira eleição para diretores sai liminar acatando a inconstitucionalidade da Lei 198/1991. No final de 1996, sai a sentença definitiva confirmando a inconstitucionalidade da lei. O argumento acatado pelo Judiciário é de que a Constituição Federal confere aos governadores poder para nomear os ocupantes de cargos de confiança comissionados. No entanto, o governo continua adotando informalmente os critérios contemplados pela lei. Os selecionados, porém, não se tornam mais detentores de mandato, podendo ser exonerados, ou mesmo nem empossados, segundo a vontade do governador. A informalidade da utilização do critério das eleições torna, assim, o processo vulnerável às intenções do governador do momento.

O balanço que se pode fazer desse terceiro período é que, apesar de toda pressão contrária, o esforço para se implementar uma reforma baseada nos princípios do “universalismo de procedimentos”¹⁴ logra resultados concretos, o que significa que o sistema da educação passa a orientar-se por regras que estabelecem espaços para a participação dos setores realmente interessados na educação pública, visando cumprir objetivos articulados com os interesses dos alunos. A comunidade escolar passa a ter espaço para participar das decisões relacionadas com o destino das escolas: começa a ter o poder de escolher o diretor e influir, dentro de certos parâmetros, sobre a definição das prioridades de alocação de recursos e da linha pedagógica a ser adotada, através da atuação nas assembleias e colegiados escolares. Neutraliza-se, assim, de forma considerável, certas condições para o controle clientelista que determinados setores exerceram historicamente

sobre os recursos da educação. Uma análise dos motivos que explicam esse processo de reforma será apresentada na parte que se segue.

ANATOMIA DE UMA REFORMA: FATORES EXPLICATIVOS

O processo descrito anteriormente suscita as seguintes questões: por que o Executivo e o Legislativo repassam poder de decisão para a sociedade civil e para as burocracias periféricas envolvidas com as escolas, abrindo mão de um recurso relativamente importante no jogo de poder? Quais os motivos e elementos que explicam a adoção de eleições diretas para a escolha dos diretores de escolas públicas estaduais apenas em 1991 e não em outro momento qualquer? Partindo destas questões, o que se pretende é desvendar os mecanismos que possibilitaram ou que barraram, em cada momento, a implementação de reformas descentralizantes e democratizantes do sistema público de ensino de Minas Gerais. Nesse esforço, a ênfase será dada ao critério de definição dos diretores escolares, já que esse é o aspecto politicamente mais controverso da reforma do sistema público de ensino mineiro.

Em primeiro lugar, deve-se constatar que medidas efetivas de descentralização do sistema estadual de ensino só são tomadas a partir da posse de um governador de oposição ao regime militar, em 1983, eleito pelo voto popular, apesar de a pressão social nesse sentido estar sendo exercida, de forma significativa, desde o governo anterior. Com a posse de Tancredo Neves, a SEE fica sob o controle de um grupo de pessoas oriundo da ala progressista do PMDB e altamente identificado com a política de descentralização. No entanto, as medidas implementadas foram limitadas, no sentido de que avançaram em certos aspectos, mas, ao mesmo tempo, garantiram a continuidade de espaços para a atuação de esquemas clientelistas, mais especificamente pela manutenção da indicação dos diretores escolares por critérios políticos. Se a direção da SEE é tão comprometida com a reforma, por que, então, ela fica incompleta? A resposta deve-se ao fato de que se, por um lado, o grupo dirigente da SEE encontra uma sociedade civil mobilizada em apoio à descentralização, por outro, defronta-se com uma classe política que majoritariamente obtém dividendos eleitorais do desenho centralizado do sistema educacional. Nesse contexto, o governador busca conciliar segmentos diversos do espectro político: ao mesmo tempo que entrega a direção da SEE a setores progressistas, ele não abre mão do apoio de políticos mais conserva-

dores. Na verdade, o grande objetivo que pauta a ação do governo e o estabelecimento dos seus compromissos políticos é levar Tancredo Neves à presidência da República. Com a derrota em abril de 1984 no Congresso Nacional da Emenda Dante de Oliveira, que propunha o restabelecimento de eleições diretas para a presidência da República, a decisão da escolha do presidente continua a se dar através do Colégio Eleitoral. Como este era composto pelos membros do Congresso Nacional e por delegados indicados pelas Assembléias Legislativas dos estados, era nesse público que o governador deveria buscar seus apoios. A lógica da atuação do governador dependia primordialmente dos interesses dos políticos profissionais e não dos do eleitorado em geral. Sendo assim, Tancredo Neves – e posteriormente Hélio Garcia, quando substitui o governador eleito –, pelas características de sua base de sustentação, pelo estilo político que forjou durante a sua carreira, pelo objetivo de sua ação política e pelas regras que constriam a sua busca, não rompe com os esquemas clientelistas no caso da educação. Ao mesmo tempo que acena com mudanças, atendendo ao anseio de parte expressiva do eleitorado e à pressão do movimento social, preserva um aspecto crítico para os interesses político-eleitorais de políticos clientelistas. A ação do grupo dirigente da SEE fica, assim, limitada pela lógica do jogo político. As medidas adotadas são, então, parciais: adota-se a administração colegiada nas escolas, modifica-se relativamente o critério de recrutamento dos professores, mas não se adotam as eleições diretas para diretores escolares.

O governo posterior de Newton Cardoso, como se viu, adota uma orientação abertamente clientelista; incompatível, portanto, com o processo de reforma iniciado no governo anterior. Apesar da resistência dos trabalhadores do ensino, incluindo aí a parte da burocracia da SEE mais comprometida com as reformas, houve um retrocesso em relação às ações adotadas pelo governo Tancredo Neves. Esse período demonstra o poder que o Executivo estadual tem de obstaculizar as mudanças iniciadas no governo anterior, apesar da significativa pressão exercida pelo movimento social e pela opinião pública, que logra, no entanto, apenas recuos tímidos do governador em questões pontuais.

Além dos motivos específicos que impedem uma reforma abrangente em ambos os governos, uma questão geral concorre contra a descentralização do sistema público de educação: o Executivo e o Legislati-

vo compartilham incentivos para não realizá-la. O critério de indicação política dos diretores escolares, particularmente, foi, por longo tempo, vantajoso tanto para o Executivo como para o Legislativo. Em um contexto no qual o jogo político se faz em grande medida por relações clientelistas e em que a patronagem é recurso amplamente funcional aos interesses de certos setores no processo eleitoral, tal forma de indicação implica um incentivo a mais para os deputados se alinharem ao governo, em troca de um recurso de poder considerável, qual seja, o de contar com cargos para distribuir entre os aliados políticos. Ganha o Executivo, que domina mais um atrativo para garantir a fidelidade dos parlamentares e ganham também os parlamentares que podem contar com um recurso capaz de atrair aliados com poder de lhes proporcionar votos.

Como se viu, o processo de reforma completa-se no começo da década de 90 pela ação tanto do Executivo como do Legislativo. Sendo assim, como explicar, então, o empenho do Executivo – diga-se de passagem mais conservador que o do governo empossado em 1983 –, e a aprovação do Legislativo, na implementação da Reforma de 1991? Que motivos levam o governador Hélio Garcia a jogar todo o peso do seu cargo em favor das reformas implementadas no início dos anos 90? A resposta envolve uma conjunção de fatores.

Pode-se partir do pressuposto de que os governos são sensíveis às demandas e apoios vindos da sociedade, especialmente em um contexto em que dependem do voto popular. O fato é que um vigoroso movimento dos trabalhadores do ensino surge no final da década de 70, pressionando os governos no sentido da reformulação do sistema público de ensino. Na sociedade, a capacidade de mobilização dos setores favoráveis às reformas é muito superior à capacidade dos setores contrários – especificamente ao poder de pressão da ADEOMG, que buscava pressionar os parlamentares que exerciam a prerrogativa de indicar os próprios diretores. A UTE apresenta, durante mais de uma década, grande poder de mobilização e, em conseqüência, grande poder de desgastar a imagem tanto do Executivo quanto da porção governista do Legislativo. Foi certamente uma das categorias mais aguerridas na defesa de seus interesses. Seus movimentos causam grande impacto sobre a opinião pública do final dos anos 70 ao início dos 90. Foram deflagradas dez greves nesse período, com ampla repercussão na sociedade. Dessa forma, o Legislativo e o Executivo atuam sob constante pressão, em um contexto em que a opinião pública,

e mesmo a grande imprensa, mostra-se simpática às políticas democratizantes e aos movimentos sociais em geral, dentre eles, em especial, ao dos professores. Portanto, a decisão do governador Hélio Garcia de implementar a reforma, especialmente de adotar eleições diretas de diretores, deu-se, em parte, pelos efeitos provocados pelo movimento dos trabalhadores do ensino. O governador, no início do seu segundo mandato, certamente já traz o aprendizado prático do potencial de desgaste representado pelo movimento dos trabalhadores do ensino. Sendo assim, alguma coisa deveria ser feita para tentar criar uma situação de maior governabilidade. Se a questão salarial era de alguma forma insolúvel, pela escassez de recursos financeiros, a ação possível era reformar o sistema público de ensino no sentido de sua maior eficiência, dando resposta às aspirações da categoria e da sociedade em geral. Assim, ao atender parcialmente à velha reivindicação da eleição para diretores, o governo, além de resolver um fator de atrito com a categoria, apropria-se de uma bandeira dos setores progressistas. Mas não bastou o poder de mobilização da UTE para a implementação das mudanças; esta atua durante toda a década de 80, suas mobilizações ganham maior intensidade na gestão de Newton Cardoso e a reforma mais abrangente só se dará no início da década de 90.

Dessa forma, um outro aspecto a ser considerado é que a demanda do eleitorado por um setor público que respondesse aos seus anseios se torna mais efetiva na medida em que o regime democrático se consolida. O aumento do grau de competitividade do sistema eleitoral passa a demandar maior eficiência dos governos. Se nas eleições estaduais de 1982 três partidos elegeram todos os governadores de estado no país (PDS, PMDB e PDT) e, em 1986, apenas dois partidos (PMDB e PFL), em 1990 foram nove os partidos (PFL, PMDB, PDT, PTB, PTR, PSDB, PDS, PRS e PSC) que ganharam eleições para os executivos estaduais. Além disso, o número médio de candidatos por vaga à Câmara dos Deputados, na região Sudeste, passa de 3,4, em 1982, para 7,4, em 1990 (Santos, 1998:180). Apesar de diversos dos partidos que surgiram no período terem apenas respaldado a candidatura de políticos que pertenciam às elites políticas estaduais¹⁵, não há dúvida que a concorrência eleitoral se acirra. O leque maior de opções por parte do eleitorado acaba por exigir uma melhor performance dos governadores para se qualificarem perante os adversários no futuro.

O aumento da competição eleitoral impacta, portanto, a hierarquia dos temas na agenda das políticas públicas, o que fica claro quando comparamos as eleições de 1982 com as de 1990. Em 1982, a competição estava centrada basicamente em dois partidos: o PDS e o PMDB. A polarização dava-se, digamos de forma simplificada, entre o partido do regime autoritário e o partido da democracia. A discussão que tinha maior peso se referia às “grandes questões nacionais”, conforme denominação dada por Reis (1978), girando em torno da modificação da legislação remanescente do regime autoritário. Já na eleição para governador que dá a vitória a Hélio Garcia, no início dos anos 90, a competição acirra-se, o número de partidos com chances de obter sucesso eleitoral é bem superior e a questão da eficiência e criatividade dos governos ganha maior peso eleitoral, já que os requisitos para a construção da ordem democrática estavam relativamente consolidados. Então o tema das políticas sociais passa a ter maior visibilidade e impacto eleitoral.

Essa lógica fica clara na ação dos atores políticos relacionados com as políticas de descentralização da educação. Em Belo Horizonte, capital do estado, e em Contagem, um dos municípios maiores e mais ricos do estado de Minas Gerais, foram implantadas, em 1989, reformas nos seus sistemas educacionais. Em ambos os municípios as reformas foram implementadas por prefeitos do PSDB e baseadas nos princípios da descentralização e da democracia participativa, inclusive com a adoção de eleições diretas de diretores. Não se pode ignorar que o PSDB era o grande concorrente político do grupo de Hélio Garcia pelo poder no estado e que, ao implementar as reformas, atendia ao anseio de parte considerável do eleitorado. O governador certamente estava atento a esse fato. O seu secretário de educação, por exemplo, defendia abertamente que um sistema eficiente de educação podia ser usado, para fins de divulgação, como uma marca positiva de seu governo, como de fato vai ocorrer posteriormente.

Esse efeito das reformas nos dois municípios para a política do governo do estado remete à tese de que o processo de produção de políticas públicas envolve o aprendizado com políticas anteriores. A experiência negativa ou positiva de uma política pode reforçar ou não a sua reprodução posterior. No processo de reforma do sistema educacional mineiro isso pode ser observado em dois momentos. No primeiro, o legado negativo da política abertamente clientelista do governo Newton Cardoso, de desarticulação do sistema educacional, acaba

por reforçar as demandas e apoios, pelos atores sociais, governo, burocracia e instituições internacionais, no sentido de implementação da reforma. No segundo, a adoção de reformas descentralizantes nos municípios de Belo Horizonte e Contagem, com boa recepção por amplos setores da opinião pública, acaba influenciando a reprodução de política semelhante pelo governo estadual.

Um outro fator que explica a reorganização do sistema público de educação por critérios universalistas é a dimensão desse sistema¹⁶. Como fica explícito em diversas manifestações de dirigentes da SEE nos três governos examinados, o custo de administrar um sistema das dimensões do de Minas Gerais de forma centralizada tornou-se muito alto. O controle da escolha de diretores, por exemplo, torna-se extremamente desgastante para o governo, tomando boa parte do tempo dos responsáveis pelas indicações. Há depoimentos que demonstram que até mesmo o governador tem de imiscuir-se em disputas pela indicação de diretores em escolas localizadas no interior do estado. O interessante é que tal motivo aparece também na explicação da reforma da administração pública dos EUA, no fim do século XIX e início do século XX. Nessa época, estava colocada nas agendas do governo e da sociedade americana a necessidade de se eliminar a lógica clientelista na administração pública. Para Johnson e Libecap (1994:13-14), o fim da patronagem na administração pública federal dos EUA deve-se, em grande medida, ao crescimento do funcionalismo no período pós Guerra Civil, com o conseqüente aumento dos custos de negociar as indicações e administrar a distribuição e o monitoramento desses funcionários. Os autores vêem na dimensão que foi tomando o serviço público federal nos Estados Unidos um fator fundamental de sua reforma.

Mudanças estruturais da sociedade brasileira e a ampliação dos direitos políticos devem também ser considerados como fatores que concorreram para a implementação da reforma. Como houve um crescimento do eleitorado comparativamente superior ao número de cargos de diretores, torna-se, para fins de competição eleitoral, menos atrativa a indicação dos mesmos. Em relação ao número de eleitores, o recurso a ser distribuído é progressivamente menor, pois decresce comparativamente a quantidade relativa de cargos a serem distribuídos. Se por um lado a disputa pelo controle dos recursos administrativos, entre os grupos com acesso ao Estado, torna-se mais acirrada, em contrapartida o impacto da distribuição desses recursos em termos

de prováveis eleitores se torna menor. Os números parecem corroborar tal hipótese. A incorporação política da população brasileira no século passado é bastante considerável. Na Primeira República, o eleitorado correspondia a cerca de 2,5% da população brasileira; em 1945, a 16%; em 1986, a 51%; e em 1990, a 58% (Santos, 1998:154). Para o caso específico de Minas, pode-se notar que, enquanto o eleitorado cresce 26,6% no período de 1986 a 1992, o número de escolas públicas do ensino fundamental cresce, no período de 1986 a 1991, 5,8% (Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais – Centro de Produção e Administração de Informações). Acrescente-se que o incremento da taxa de urbanização parece implicar a constituição de um eleitorado menos susceptível, no geral, às barganhas clientelistas. Nesse aspecto, os números mostram que se em 1960 a população mineira é 40% urbana e 60% rural, em 1991, 75% das pessoas vivem nas cidades e apenas 25% no campo. Pode-se inferir, portanto, que mudanças como essas tendem a fazer com que o clientelismo perca parte de sua eficácia como recurso de poder.

Relacionado com as profundas mudanças ocorridas nas últimas décadas na ordem mundial, um outro fator explicativo vem se agregar aos anteriores. Com a chamada terceira revolução tecnológica, e seu impacto no processo de produção nas últimas décadas do século XX, o nível educacional da classe trabalhadora passa a ser requisito para o desenvolvimento econômico. É reiteradamente expressa pelo secretário de Educação Mares Guia Neto e pelos seus consultores a tese do esgotamento do estilo de desenvolvimento brasileiro baseado em mão-de-obra desqualificada e barata, já que as empresas passam a mover-se pelo mundo em busca da competência técnica exigida pelas novas tecnologias de produção. O secretário exemplifica o seu argumento com o fato de que foi a prioridade dada à educação que permitiu o enorme sucesso econômico dos “tigres asiáticos”. E conclui, então, que um ensino básico de qualidade e universalizado passa a ser um imperativo para os países que almejam desenvolver-se. Deve-se assinalar que a idéia de eficiência como base para a sobrevivência das organizações é um tema bastante difundido entre os administradores privados e públicos na época¹⁷. Tal diagnóstico é difundido por organismos internacionais como o Banco Mundial, que passa a fomentar reformas nos sistemas educacionais da América Latina, visando criar condições para a reprodução do capital (Tommasi, 1998). A reforma

mineira, por exemplo, é avaliada positivamente pelo Banco Mundial por se adequar aos seus princípios.

Um outro ponto a ser relevado – e que foi por muito tempo negligenciado pela ciência política – é a relação entre idéias e políticas públicas. Como vimos, a reforma do sistema público de ensino é tomada como um processo que perpassa três governos. É um processo na medida em que, a despeito da diversidade ideológica dos governos, as concepções sobre a estruturação do setor fundam-se na autonomia das escolas e na sua gestão participativa. Na verdade, políticas com fundamentos semelhantes são propostas com argumentos diferenciados. Nesse sentido, é interessante notar o contraste entre os argumentos utilizados pelos governos Tancredo Neves e Hélio Garcia. Naquele há forte influência de autores marxistas, especialmente Gramsci, com ênfase na democratização e na formação da cidadania. No governo Hélio Garcia há ênfase tecnicista, cujo objetivo é a busca de um sistema educacional eficiente, como base para o desenvolvimento econômico. Para tal, a SEE fundamenta sua administração nos princípios da Qualidade Total. Em 1992, o governo adota o Programa de Qualidade Total em Educação, com financiamento do Banco Mundial e supervisão da Fundação Christiano Ottoni de Belo Horizonte. Esse sistema de administração propõe, entre outros aspectos, a autonomia dos trabalhadores na realização de suas funções; a despadronização do produto final, visando atender da melhor forma possível os clientes; e a substituição do chefe pelo líder, propiciando uma relação mais orgânica entre chefia e comandados. Tais princípios são contemplados pelas medidas adotadas por Mares Guia Neto, quais sejam: autonomia financeira e administrativa das escolas, escolha da abordagem pedagógica e do calendário como competência de cada escola e escolha dos diretores pela comunidade. São compatíveis também com os princípios de gestão participativa propostos pelos formuladores da política educacional do início dos anos 80, apenas buscando traduzi-los em termos mais técnicos. A própria terminologia utilizada para os novos critérios de escolha dos diretores, “apuração de aptidão para a liderança”, remete diretamente ao tratamento técnico baseado nos princípios desse modelo de administração. É exemplo digno de nota do espírito tecnicista, e portanto despolitizante, que orienta as ações no setor, a exortação do secretário ao afirmar a necessidade de “realizar, como condição para melhorar a qualidade do nosso ensino básico, um trabalho sério, *apolítico*, com o engajamento de todos, de

valorização da escola pública e do professor de primeiro e segundo graus” (Minas Gerais, 1993:13, ênfase do autor).

O comportamento do Legislativo fornece também indicações para o entendimento do processo de reforma. Como o critério da eleição de diretores escolares foi adotado por lei votada pelos parlamentares, e dado os seus interesses clientelistas na rejeição de tal proposta, a questão que fica é por que motivos a maioria agiu contra o que parecia ser o seu interesse. Uma constatação inicial é de que o Executivo tem recursos de poder suficientes para influenciar as decisões do Legislativo. Um princípio geral do qual se pode partir é o que considera que os congressistas, ao se posicionarem sobre decisões de políticas governamentais, escolhem sempre a posição que vai afetar positivamente sua chance de reeleição. Findo o regime militar, é inegável que os estados e, conseqüentemente, seus governadores têm fortalecido o seu poder. Os governadores dos estados passam a controlar progressivamente recursos de poder essenciais para que os políticos possam atender às reivindicações de suas bases. Obter sucesso na eleição ou reeleição depende, em grande medida, da capacidade de fornecer recursos para sua base eleitoral. E um dos recursos “nas mãos dos governos estaduais é o da nomeação dos cargos públicos” (Abrucio e Samuels, 1997:151). A máquina pública estadual torna-se, então, peça fundamental na estruturação das disputas políticas. E a lealdade aos governadores torna-se essencial para a carreira da maioria dos políticos. Sendo assim, quando o governador Hélio Garcia toma posição favorável às eleições para diretores, o cálculo dos parlamentares governistas passa a se orientar pela relação de custo-benefício: é melhor abrir mão de um recurso de poder, no caso a indicação dos diretores, e continuar a usufruir de um amplo leque de outros recursos, que se indispor com o governador e arriscar a perder acesso a recursos mais valiosos.

Além disso, as próprias regras que orientam o processo legislativo potencializam o poder de controle do governador sobre os parlamentares. O governador controlava a mesa diretora da Assembléia Legislativa, bem como todas as comissões legislativas. As regras processuais para a tomada de decisão no Legislativo influenciam o estoque das escolhas possíveis dos deputados. Nesse sentido, particularmente, a lei em debate é votada sob um novo regimento, posto em funcionamento no início de 1991, que fortalece as comissões legislativas. O papel das lideranças do Legislativo fica assim ainda mais reforçado (Ca-

margos e Lima Junior, 1997:183). A partir daí os líderes governistas são acionados pelo governador no sentido de promover a mudança, existindo pouco espaço de manobra para os parlamentares individualmente.

Outro fator para o apoio de considerável número de deputados da situação ao critério das eleições relaciona-se aos “custos de transação”: ao indicar um candidato, o parlamentar tem inevitavelmente de preferir vários outros. No final, o custo pode acabar sendo maior do que os benefícios. Há depoimentos de diversos deputados que expressam tal dilema: afirmam que o fato de indicar um diretor pode implicar o surgimento de vários inimigos.

Finalmente, quando da votação do Projeto de Lei que instituía as eleições de diretores, era do conhecimento dos parlamentares que havia sido acatada a inconstitucionalidade do critério de eleições em outros estados brasileiros (Paro, 1996:65). Isso parece ter suscitado o cálculo de que votariam uma mudança fadada a ser bloqueada pela justiça. É bastante plausível que, diante da posição do governador e da maioria da opinião pública, os parlamentares cedessem em um primeiro momento, evitando maiores desgastes, para no final a justiça fazer retroceder à situação da indicação dos diretores escolares como prerrogativa do governador.

Posteriormente, os fatos vão confirmar o acerto dos que apostaram que a mudança do critério de escolha dos diretores teria um veto do judiciário. A ADEOMG consegue, no Supremo Tribunal de Justiça, a inconstitucionalidade da lei que adota eleições para diretores. Porém, seu sucesso será relativo. É de supor que os diretores imaginavam continuar sendo os contemplados com as indicações no caso de retorno ao sistema anterior de indicação política. Até o momento, porém, o critério da escolha continua sendo o da eleição dos diretores pela comunidade escolar. Só que as eleições passam a ser informais, o que coloca a possibilidade do seu abandono futuro com a mudança de governos. É interessante notar que, dadas as regras do jogo, especificamente a adoção pela Constituição Federal do dispositivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade, um grupo de diretores representado pela ADEOMG, minoritário e com poder de pressão infinitamente menor que as entidades representativas dos trabalhadores do ensino, acaba fazendo valer, pelo menos formalmente, a sua posição. O caso corrobora a tese de que o conjunto de normas institucionais determi-

na os parâmetros da ação do governo e dos grupos de interesse (Immergut, 1996:140). Ou seja, o formato institucional demarca as possibilidades de ação e de sucesso das organizações de interesses. O que ocorreu foi que a existência de uma instância de veto (*veto point*) obstaculizou ou, mais exatamente, vulnerabilizou uma iniciativa reformista, na medida em que as eleições para diretores das escolas se tornam informais e dependentes não da lei, mas do arbítrio do governador.

COMENTÁRIO FINAL

Como se viu, a mudança das instituições do ensino público de Minas Gerais é fruto de um processo que se desenvolve pela combinação de múltiplos fatores. E esse processo se relaciona com as características do funcionamento da política brasileira. Especificamente, demonstra a resistência em se ultrapassar formas de relações clientelistas, que caracterizam de longa data a história política brasileira. Depois de mais de dez anos de reivindicações pela organização do sistema público de educação conforme os princípios do “universalismo de procedimentos”, é realizada uma reforma que remove os principais fatores que sustentam o uso das instituições educacionais como instrumento do clientelismo.

Ao contrário do que alguns modelos de análise de políticas defendem, o caso abordado neste trabalho demonstra que as políticas públicas e a mudança das instituições em particular não podem ser explicadas exclusivamente pelas demandas e apoios vindos da sociedade ou pela capacidade de o Executivo estadual e, em especial, da burocracia pública de formular e implementar políticas. Em cada momento, uma diversidade de fatores coloca os limites e as oportunidades para a reforma do sistema público estadual de ensino. Um aspecto fundamental que o caso em questão demonstra é que os efeitos das ações dos diversos atores são potencializados ou limitados pelas instituições políticas nas quais estão inseridas. A capacidade de os atores de estabelecer objetivos comuns e utilizar-se dos instrumentos de poder disponíveis são fatores explicativos que devem ser analisados no contexto de uma estrutura institucional. No governo Tancredo Neves, como se demonstrou, as regras que orientavam a disputa pela presidência da República – ou seja, o voto no Colégio Eleitoral – acabam por potencializar o poder dos políticos clientelistas em detrimento do movimento dos trabalhadores do ensino. Com a mudança

das regras, com a consolidação de um sistema competitivo-eleitoral, o poder de pressão dos movimentos sociais torna-se cada vez mais efetivo. No entanto, reforçando o postulado anterior, a ADEOMG – um grupo minoritário e desprovido de recursos de poder em relação aos setores favoráveis às mudanças – demonstra poder para derrubar na justiça, utilizando-se de um dispositivo constitucional, a lei que adota eleições de diretores escolares. Deve-se notar, por outro lado, que as regras podem ser flexibilizadas, ou pela sua interpretação conforme os interesses mais poderosos – como ocorre com a interpretação que o governo Hélio Garcia faz do dispositivo constitucional que trata do recrutamento dos diretores escolares – ou por ações que lhes neutralize o conteúdo – como no caso das eleições informais de diretores no governo Tancredo Neves.

Outro fator relevante para explicar a reforma é a maneira como se estruturam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. No Brasil, historicamente o Executivo demonstra ter recursos para influenciar as decisões dos parlamentares. No caso abordado, isso fica claro quando, no momento em que o governador decide implementar uma reforma mais ampla, os parlamentares contrários passam a rever suas posições. Porém se é verdadeira a tese de que o Executivo tem instrumentos de poder para influenciar as ações do Legislativo, o seu uso depende de determinado contexto. A comparação entre as posições de Tancredo Neves e Hélio Garcia no período do exercício de seus governos é ilustrativa desse fato: a decisão do governador de reverter ou não a posição majoritária do Legislativo é explicada pela relação entre os seus objetivos e o contexto de sua implementação.

Em outro nível, as mudanças estruturais ocorridas na sociedade brasileira, como urbanização, complexificação da estrutura social com a consolidação de uma diversidade de grupos de interesses e consolidação de um sistema partidário crescentemente competitivo aparecem como fatores importantes para explicar a formulação e implementação de políticas públicas. Também as profundas modificações ocorridas no cenário internacional, denominadas pelo rótulo genérico de globalização, explicam a emergência que determinados temas ganham na hierarquia da agenda governamental, como, por exemplo, exigências por uma certa concepção de gestão pública eficaz e pelo valor da educação como fator de desenvolvimento econômico. Tais aspectos influenciam a posição de atores que se tornam relevantes para dar suporte à reforma.

Enfim, o caso abordado neste trabalho sugere que o estudo das mudanças das instituições deve levar em consideração uma multiplicidade de fatores que se relacionam em diversos níveis ao longo de um determinado período. A mudança institucional do sistema estadual de educação de Minas Gerais faz-se com avanços e recuos, envolvendo a relação de diversos atores, nacionais e internacionais, atuando, em momentos diferentes, dentro de determinados contextos e estruturas institucionais.

(Recebido para publicação em junho de 2002)

(Versão definitiva em outubro de 2003)

NOTAS

1. O conceito de descentralização é controverso. Alguns autores trabalham com o conceito limitando-o a uma ótica federalista: descentralizar implicaria a obtenção de autonomia político-administrativa por parte dos governos subnacionais. Creio, no entanto, que limitar descentralização ao seu aspecto federativo acaba por classificar fenômenos com o mesmo conteúdo de formas diferenciadas, violando uma necessária parcimônia no uso dos conceitos. No caso deste trabalho, tomei o conceito de forma mais ampla: temos um processo político em que o poder se desloca no interior do Estado e deste para a sociedade, implicando autonomia político-administrativa para as burocracias periféricas e para setores da sociedade. O caso não pode assim ser classificado como desconcentração, no sentido de que não se limita à mera transferência da execução de serviços no interior de agências governamentais.
2. Tancredo Neves era então um político de grande experiência e de projeção nacional. Havia sido, por exemplo, ministro de Getúlio Vargas e primeiro-ministro na curta fase parlamentarista do Brasil. Apesar de seu estilo conciliador, colocou-se na oposição ao regime militar durante toda a sua vigência. Político liberal, mantinha trânsito em setores que iam da direita à esquerda do espectro político.
3. Vários parlamentares do PT de Minas Gerais saem do movimento dos trabalhadores do ensino. O primeiro deputado federal do partido, Luiz Soares Dulci, eleito em 1982, foi o líder da greve dos professores de 1979 e um dos fundadores da União dos Trabalhadores do Ensino – UTE. Posteriormente, torna-se uma importante figura na direção do PT. Outro deputado federal do partido, saído do movimento, é Paulo Delgado, que foi eleito em 1986, 1990, 1994, 1998 e 2002. Saem ainda do movimento a deputada estadual Maria José Haueisen, eleita em 1986, 1990, 1994, 1998 e 2002, os deputados estaduais Antônio Carlos Pereira e Antônio Fuzatto, eleitos em 1990, Gilmar Machado, em 1990, 1994 e 1998, e vereadores eleitos em diversos municí-

pios, como Fernando Cabral e Rogério Corrêa, em Belo Horizonte. Em 2002, Gilmar Machado é eleito deputado federal e Rogério Corrêa deputado estadual.

4. Com o dispositivo da Constituição de 1988 que permite a sindicalização dos funcionários públicos, a UTE transforma-se em sindicato e passa a denominar-se Sindicato da União dos Trabalhadores do Ensino – SindUTE. Por questão de exposição, utilizarei ao longo de todo o texto a sigla UTE.
5. A categoria de professores convocados não foi extinta. Com argumentos bastante convincentes, especialistas da Secretaria Estadual de Educação afirmam que o alto número de afastamentos temporários de professores exige a convocação de seus substitutos, não cabendo, no caso, concurso. Porém, o recrutamento por convocação passa a ser residual, implicando um grau razoável de neutralização das influências político-eleitorais e de nepotismo no recrutamento de pessoal.
6. Foram apresentadas propostas dos deputados Ademir Lucas (PMDB), em maio, Otacílio Miranda (PDT), em junho, e Luiz Alberto Rodrigues (PMDB), em agosto de 1983.
7. Newton Cardoso era então um político de expressão local. Havia sido deputado federal e prefeito de Contagem, segundo município mais importante financeiramente do estado e suporte fundamental para sua ascensão política. Pavimenta seu caminho para o governo do estado utilizando-se da estrutura material e administrativa, fornecida pela prefeitura de Contagem, como instrumento de clientelismo.
8. Sem qualquer ligação mais orgânica com os interesses relacionados com o sistema estadual de ensino, prefeito de um município sem maior expressão no estado e deputado estadual em vários mandatos, Otacílio Miranda assume a defesa das eleições de diretores ao que parece por convicções estritamente pessoais.
9. A relatora da Comissão de Educação da Constituinte, deputada Maria Elvira (PMDB), que era uma das principais interlocutoras da ADEOMG, consultou a entidade sobre a redação do artigo.
10. Hélio Garcia consolida sua carreira política como membro da ARENA, partido de sustentação do regime militar. As alianças estabelecidas para as eleições de governador de 1982 o fazem vice na chapa de Tancredo Neves e posteriormente substituído deste quando de sua desincompatibilização do cargo para disputar a presidência da República. Ocupa, desde então, lugar de destaque na política mineira, procurando compatibilizar atores de posições políticas diversas.
11. Mares Guia Neto é um empresário na área de educação que começa a se projetar na política, apoiado pelo governador. Na verdade seu papel na reforma da educação estadual foi de fundamental importância para sua projeção política.
12. Cláudio Moura e Castro e Guiomar Namó Mello eram ligados ao Banco Mundial e atuaram como consultores da SEE, durante o governo Hélio Garcia.
13. Posteriormente, a Assembléia Legislativa acaba incorporando à sua agenda o debate sobre a reforma da educação. Em outubro de 1991, promove um seminário denominado A Hora da Chamada, com o objetivo de discutir a educação em geral, com a participação de diversos especialistas e representantes de diversos setores da sociedade. O seminário foi caracterizado pela diversidade de temas (ensino público ao lado do privado, ensino básico junto com ensino superior), o que talvez explique os resultados pouco concretos a que chegou.

14. O “universalismo de procedimentos” remete à forma de ação do Estado fundada nas normas de impersonalismo e direitos iguais perante a lei. Ver tipologia sobre formas de relação Estado e sociedade no Brasil em Nunes (1997).
15. Esse é o caso da eleição de 1990 em Minas Gerais, em que o ex-peemedebista Hélio Garcia é eleito governador pelo PRS, partido que foi constituído com o único objetivo de sustentar sua candidatura ao governo do estado.
16. Em 1991, Minas Gerais contava com cerca de 6.500 escolas públicas estaduais, com 2,7 milhões de alunos e 204 mil professores e funcionários (Secretaria de Estado de Educação – Centro de Produção e Administração de Informações).
17. Há um *boom* da literatura sobre o tema no período, como, por exemplo, Reengenharia e Qualidade Total.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz e SAMUELS, David. (1997), “A Nova Política dos Governadores”. *Lua Nova*, nº 40/41, pp. 137-166.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. (1995), “Federalismo e Políticas Sociais”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 28.
- ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. (s/d), O Clientelismo e sua Capacidade de Ser Mutante: Um Passeio pela Bibliografia. Rio Grande do Norte, UFRN. Manuscrito.
- CAMARGOS, Malco Braga e LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. (1997), “O Legislativo Mineiro: Democratização, Perfil Sociopolítico e Decisões Legislativas (1983-1998)”. *Teoria e Sociedade*, nº 1, pp. 169-189.
- GUIA NETO, Walfrido dos Mares. (1996), “A Nova Cartilha”. *Veja*, 7 de agosto.
- IMMERGUT, Ellen M. (1996), “As Regras do Jogo: A Lógica da Política de Saúde na França, na Suíça e na Suécia”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 30, pp. 139-165.
- JOHNSON, Ronald N. e LIBECAP, Gary D. (1994), *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*. Chicago, The University of Chicago Press.
- LEVI, Margaret. (1991), “Uma Lógica da Mudança Institucional”. *Dados*, vol. 34, nº 1, pp. 79-99.
- MINAS GERAIS. (1983), *Propostas de Diretrizes Políticas para a Educação em Minas Gerais – Documento Final do I Congresso*. Secretaria de Educação.
- (1993), *Projeto: Qualidade na Educação Básica de Minas Gerais – PROQUALIDADE*. Secretaria de Educação.
- NUNES, Edson. (1997), *A Gramática Política do Brasil*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- PARO, Vitor Henrique. (1996), *Eleição de Diretores: A Escola Pública Experimental a Democracia*. Campinas, SP, Papirus.

- REIS, Fábio Wanderley. (1978), "Classe Social e Opção Partidária: As Eleições de 1976 em Juiz de Fora", in *Os Partidos e o Regime*. São Paulo, Símbolo.
- ROGRIGUES, Neidson. (1984), *O Desafio da Mudança Educacional pela Participação da Sociedade*. Belo Horizonte, Secretaria de Educação de Minas Gerais.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. (1998), "Da Oligarquia e suas Máscaras Institucionais", in *Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática*. Rio de Janeiro, Rocco, pp. 115-192.
- SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes e AFONSO, Mariza Resende. (1987), *Reivindicações Urbanas e a Nova Conjuntura em Minas: Rumo ao Populismo?*. Belo Horizonte, UFMG/FAFICH. Manuscrito.
- TOMMASI, L. de. (1998), "Financiamentos do Banco Mundial no Setor Educacional Brasileiro: Os Projetos em Fase de Implantação", in L. de Tommasi *et alii* (orgs.), *O Banco Mundial e as Políticas Educacionais*. São Paulo, Cortez.

GLOSSÁRIO

ARENA – Aliança Renovadora Nacional

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PDS – Partido Democrático Social

PFL – Partido da Frente Liberal

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTR – Partido Trabalhista Renovador

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PRS – Partido das Reformas Sociais

PSC – Partido Social Cristão

ABSTRACT

Anatomy of a Reform: Decentralization of Public Education and Institutional Change in the State of Minas Gerais, Brazil

This study deals with the reform of the State public school system in Minas Gerais, Brazil. The central aim of the reform is to establish decentralized spaces for participation by the population and professional educators in school management as a way of neutralizing the use of schools for political cronyism. The reform involved a process that spanned the terms of three different Governors, with participation by various actors displaying distinct political perspectives, interests, and ideologies. The study attempts to explain the causal factors affecting the decision-making process. As explanatory factors, the case study suggests the actors' capacity to establish common objectives and utilize available power instruments, the characteristics of the institutional context in which they acted, and the learning process developed with the legacy of previous policies.

Key words: public policies; administrative policy decentralization; institutional change in education

RÉSUMÉ

Anatomie d'une Réforme: Décentralisation de l'Éducation Publique dans l'État de Minas Gerais et Changement Institutionnel

On étudie ici la réforme du système d'éducation publique dans le Minas. Cette réforme avait pour but principal d'établir des espaces décentralisés de participation de la population et des responsables de l'éducation dans la gestion des écoles, comme un moyen de neutraliser leur usage clientéliste. Elle s'est déroulée selon un processus qui s'est maintenu pendant le mandat de trois gouverneurs de l'État de Minas, avec la participation de plusieurs acteurs aux idées politiques, intérêts et idéologies divers. Dans cette analyse, on cherche à expliquer les facteurs qui ont agi dans la prise de décision. Ces facteurs explicatifs seraient l'aptitude des acteurs à établir des objectifs communs et à se servir des instruments de pouvoir disponibles, les caractéristiques du contexte institutionnel où ils sont intervenus et l'expérience héritée des politiques précédentes.

Mots-clé: politiques publiques; décentralisation politico-administrative; changement institutionnel dans l'éducation