

ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA E CONSTRUÇÃO DE PREDIOS
ESCOLARES: UM ESTUDO DE RELAÇÕES CLIENTELISTAS

ANA MARIA FONSECA DE ALMEIDA⁶⁴

Esse exemplar corresponde à redação final da Dissertação defendida por Ana Maria Fonseca de Almeida e aprovada pela Comissão Julgadora em 1º junho de 1993.

Orientadora: *Leticia Canedo*
Profa. Dra. Leticia Bicalho Canedo

9316530

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Título de MESTRE EM EDUCAÇÃO na Área de Concentração Administração e Supervisão Educacional à Comissão Julgadora da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, sob a orientação da Profa. Dra. Leticia Bicalho/Canêdo, 1942-

Comissão Julgadora:

Carreira
Miguel
Inda

RESUMO

Esse trabalho procura precisar a forma pela qual as estratégias empregadas pelos diversos agentes sociais envolvidos no campo de produção de prédios escolares em Minas Gerais, entre 1983 e 1991, acabam por configurar, no seu conjunto, uma prática administrativa pautada pelas relações de clientela.

Constata-se uma alta politização da construção de prédios escolares nos municípios e identifica-se que tal politização dá origem a uma negociação entre usuários, lideranças locais, prefeitos, deputados, funcionários da Secretaria de Educação e Governador.

A negociação é entabulada num campo burocraticamente controlado e apresenta, ao mesmo tempo, uma dimensão instrumental, dada pela troca objetiva de prédio escolar por voto, e uma dimensão simbólica, dada pela valorização da forma de trocar efetuada pelos agentes envolvidos. A associação dessas duas dimensões configura uma relação de dependência mútua entre os participantes estabelecida a longo prazo e forma as bases de uma rede de amizades e fidelidades que perpassa o campo administrativo e político do estado, emaranha-se no arcabouço de normas e regulamentos, corporifica uma determinada implementação dos regulamentos e estrutura o fluxo de recursos políticos para o município.

A essa relação historicamente legitimada superpõem-se as regras de representação política via partido político, o que o transforma num aglutinador de fidelidades.

Para David

AGRADECIMENTOS

Desejo agradecer aqui a todos os que generosamente colaboraram comigo nas diferentes etapas desse trabalho.

Em primeiro lugar, sua elaboração não teria sido possível sem a orientação da professora Leticia Bicalho Canêdo. Deve-se à sua influência intelectual a perspectiva adotada sobre a prática política mineira. Sua disponibilidade para a leitura e comentário das várias versões do texto é responsável pelas qualidades que porventura lhe sejam atribuídas.

A Alzira Fonseca de Almeida devo a percepção de que os problemas miúdos dos vizinhos e colegas de trabalho podem converter-se em objeto de estudo científico.

O contato com os órgãos da administração pública de Minas Gerais foi extremamente facilitado pela interferência de Berenice Machado Zica Dequech, Marília Saraiva de Almeida e Norma Lacerda.

João Gentilini possibilitou-me o acesso a importantes documentos e informações.

Agradeço ao Professor Salvador Sandoval pela contribuição numa fase preliminar da pesquisa e, juntamente com os professores Agueda Bernadete Uhle e Cleiton de Oliveira, pelos comentários feitos durante o Exame de Qualificação.

Sou grata à professora Ana Lúcia Goulart de Faria, a Angela Cotta Ferreira Gomes e a Vanessa de Cássia Viegas Conrado pela disponibilidade para discussão dos problemas de pesquisa que surgiram em diferentes etapas do trabalho.

O CNPq e a FAPESP deram apoio financeiro indispensável à consecução da pesquisa.

INDICE

Introdução.....	01
Cap. I. O Campo de Produção de Prédios Escolares.....	17
1) O Prédio Escolar.....	17
2) O Prédio Escolar e o Voto.....	22
Cap. II. A Elaboração da Política de Produção de Prédios Escolares.....	34
1) A Elaboração da Regulamentação.....	36
1.1) Os Tecnocratas Mineiros - década de setenta.....	37
a) <i>A Regulamentação das Construções de Prédios Escolares.....</i>	43
b) <i>A Comissão de Construção e Reforma de Prédios Escolares.....</i>	45
c) <i>Os Limites da Atuação Tecnocrática.....</i>	48
1.2) O Grupo da Mudança - década de oitenta.....	51
a) <i>A Regulamentação das Construções de Prédios Escolares.....</i>	55
b) <i>Os Limites da Atuação do Grupo da Mudança.....</i>	60
Cap. III. A Negociação.....	64
1) A Escola de Odete.....	66
2) A Escola do Outro Lado do Rio.....	70
3) A Negociação.....	74
a) <i>A Dimensão Objetiva.....</i>	77
b) <i>A Dimensão Simbólica.....</i>	79
c) <i>Identidade Partidária e Ocorrência de Obra Escolar.....</i>	89
d) <i>Relações Pessoais e Partido Político.....</i>	93
Conclusão.....	100
Anexo.....	106
Bibliografia.....	119

INTRODUÇÃO

1. Essa dissertação de mestrado baseia-se num trabalho de pesquisa cuja trajetória é resultado do esforço despendido para responder a questões e problemas formulados ao longo do seu desenvolvimento.

O interesse principal da orientação aqui adotada foi estudar as práticas sociais desenvolvidas pelos agentes de educação como um instrumento para a compreensão do mecanismo de funcionamento da administração da educação pública em Minas Gerais em um momento dado de sua história.

Esse tema impôs-se a mim como objeto de pesquisa a partir de uma experiência de trabalho na rede estadual de educação pública no estado de Minas Gerais durante o ano de 1987.

Naquele período, ocupando o cargo de orientadora educacional de uma escola num município do nordeste do estado, presenciei as altas doses de paixão, ódio, inveja, esperança e afeto mobilizadas em cada episódio de contratação de professores, de nomeação de diretores e delegados de ensino e de construção de prédio escolar. Esses atos constituíam, e constituem, parte importante das ações administrativas da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

Na posição de antiga moradora do município e como funcionária da Secretaria de Estado da Educação, pude constatar

in loco as diversas ocasiões em que o desejo e as aspirações das pessoas travestiram-se em manobras estratégicas para influenciar a definição e a aplicação dos regulamentos.

Essas observações estiveram na origem do privilegiamento de uma ótica de análise da administração da educação pública que contemplasse as micro-relações subjacentes àquilo que se convencionou chamar "decisão", rotineiramente atribuída a *decision makers*.

Nessa lógica, tomei como ponto de partida da análise as práticas dos agentes sociais que estiveram, num momento dado, envolvidos com os negócios da educação pública sob responsabilidade do governo estadual de Minas Gerais, para estudar o espaço social que dá existência ao que tenho chamado até aqui de mecanismo de funcionamento da administração da educação pública.

2. Para operacionalizar essa análise detive-me sobre uma área específica de atuação da Secretaria de Educação, um fragmento da administração da educação pública, a fim de delimitar um universo preciso onde seria possível apreender as interações que antecederam e condicionaram a "decisão".

Estudar a vida funcional dos professores e outros funcionários da Secretaria, isto é, resgatar os condicionantes relativos às contratações, nomeações para cargos de confiança, promoções etc., pareceu-me, a princípio, constituir uma área adequada a esse objetivo, dada a recorrência do tema nos

depoimentos iniciais que tomei. Mas, apesar de obter a informação de que a documentação necessária⁽¹⁾ estaria nos arquivos do órgão central em Belo Horizonte, não foi possível utilizá-la para esse trabalho de pesquisa porque o acesso ao material só era permitido aos funcionários do setor administrativo. Além disso, constatei que o estudo dessa área da administração implicava analisar um grande número de pequenas ocorrências da vida funcional de cada professor e/ou funcionário, inviabilizando o trabalho individual que estava proposto.

Nesse ponto da pesquisa, a construção de prédio escolar surgiu como um objeto privilegiado para a consecução do objetivo perseguido quando pude observar que ele permitiria a identificação clara do padrão de tomada de decisão e dos agentes envolvidos na medida em que: 1) é um evento importante na cidade; 2) é precedido por um trâmite administrativo bem consolidado ao longo do tempo, com a participação estável de certos órgãos e procedimentos. Além disso, o número de prédios construídos era suficiente para um estudo das práticas administrativas que abrangessem o estado inteiro e, ao mesmo tempo, mantinha-se num nível adequado para a pesquisa individual. Dispus-me, portanto, a estudar as construções escolares sob responsabilidade do governo do estado de Minas Gerais.

(1). Trata-se dos documentos que registram os episódios da vida funcional de todos os professores. Essencialmente, refiro-me a processos administrativos que reúnem declarações e pareceres solicitando e justificando as contratações, concursos, licenças de vários tipos, promoções, nomeações para cargos de confiança, etc...

Decidi deter-me sobre o período 1983/1991 porque tratava-se, a meu ver, de um momento estratégico na história da administração pública mineira, isto é, aquele em que se desenrolaram várias experiências administrativas associadas à abertura do regime político. Era meu objetivo discutir certas mudanças sociais apontadas principalmente - mas não apenas - pela imprensa como indícios do advento da participação popular na administração pública e, portanto, da democratização nos anos 80.

Tratava-se, em resumo, de estudar o espaço social, agora mais definido, onde foram decididas as construções de prédios escolares que tiveram lugar no período entre 1983/1991.

3. No contato com os primeiros informantes, o clientelismo impôs-se como esquema definidor das práticas dos agentes de educação.

O clientelismo pode ser considerado um objeto de pesquisa nobre na hierarquia dos objetos legítimos do campo sociológico e, como tal, é tema de inúmeros seminários internacionais e de um grande volume de estudos e publicações. Na antropologia, esteve tradicionalmente associado com o estudo do parentesco ou amizades rituais, principalmente em ambientes tribais ou pequenas comunidades rurais. Em ciências sociais, as relações de patronagem foram identificadas e analisadas tanto junto aos chamados grupos primários quanto em ambientes mais formalizados, como nas burocracias. Na ciência política, os estudos focalizaram inicialmente as máquinas políticas nos países

mais desenvolvidos e estenderam-se para a análise da corrupção nos países em desenvolvimento.

Em consequência dessa situação, muito do esforço despendido na pesquisa que pretenda tratar do tema foi dedicado a evitar as armadilhas de um terreno onde as idéias legítimas, os conceitos possíveis e cabíveis e mesmo as problematizações estão tradicionalmente consolidados.

No Brasil, por exemplo, o clientelismo compõe, há muito tempo, um dos mais fortes elementos da imagem que se tem da política, especialmente aquela referente a Minas Gerais e aos estados do nordeste do país. Assume-se que a política assim representada seja clientelista porque suas práticas são identificadas como práticas de favorecimento e de compadrio.

Nesse quadro, apontar o clientelismo como causa maior dos males da administração pública e formular reformas para coibi-lo é uma prática conhecida em Minas Gerais. Na área educacional, as elites foram pródigas em regulamentar atos e proibições através dos quais procuravam adotar medidas enérgicas contra uma relação pouco definida de influência política e eleitoral nos negócios públicos.

Exemplos dessa tradição podem ser encontrados desde o século passado nos discursos de governantes como o presidente Afonso Pena, que em 1893 aponta a necessidade de "usar melhores critérios para indicar professores primários, acabando de uma vez

por todas com a antiga tradição da patronagem" (2). Ou, também, Artur Bernardes, presidente de Minas entre 1919 e 1922, famoso por sua austeridade e projetos modernizadores, que protestava por ver-se envolvido por uma prática administrativa na qual "políticos empregam e a administração despede" (3).

A reforma educacional que ficou conhecida como Reforma Francisco Campos (1927-28) é outro exemplo. Pensada no governo Antônio Carlos em plena fase do "entusiasmo pela educação", tinha como objetivo conter os favorecimentos políticos, altamente difundidos na área educacional. Para tanto, estabeleceu critérios básicos para contratação de professores e investiu na qualificação do pessoal docente. As análises realizadas sobre o período indicam que as mudanças não alcançaram o objetivo declarado. A criação de escolas e construção de prédios escolares não foi nem mesmo contemplada pela reforma - sua distribuição para os municípios continuou dependente das "influências políticas" das lideranças locais junto ao governador (4).

Em 1960, num momento político em que predominava o discurso desenvolvimentista, o Secretário da Educação propôs à Assembléia Legislativa do estado um anteprojeto do Código do Ensino Primário. Em suas considerações gerais a respeito de tal

(2). Citado por MARTINS FILHO, Amílcar (1986). White Collar Republic: Patronage and Interest Representation in Minas Gerais, Brazil, 1889-1930. PhD Thesis, University of Illinois, p. 168.

(3). Id., *ibid.*

(4). Ver, por exemplo, PEIXOTO, Anamaria Casassanta (1983). Educação no Brasil, anos vinte, São Paulo, Loyola.

documento, Ciro Maciel destacou a preocupação dos técnicos encarregados da elaboração do anteprojeto em "dar ao Código estrutura capaz de colocar o ensino fora da órbita das influências políticas, libertando-o de injunções estranhas ao verdadeiro interesse público, as mais das vezes orientadas no sentido de vantagens e dos favores pessoais, trazendo, por isso mesmo, em contraposição, desvantagens e desfavores para a coletividade"⁽⁵⁾.

Dez anos depois, no final da década de sessenta e início dos anos setenta, uma ampla reestruturação administrativa foi promovida por um grupo de tecnocratas, com base, outra vez, numa proclamada necessidade de alterar o comportamento dos políticos. Tal tipo de homens políticos era apontado, pelos diagnósticos da economia mineira realizados no período, como um dos maiores responsáveis pelo atraso econômico de Minas Gerais, na medida que forjavam uma "irracionalidade" do aparato institucional público, impedindo a modernização necessária para o sucesso da industrialização do estado⁽⁶⁾.

A imagem da política mineira que está na origem de tais providências administrativas é devida, em grande parte, ao discurso jornalístico, na medida em que ele se apropriou de expressões tais como *fisiologismo*, *troca de influência*, *política do 'é dando que se recebe'*, para explicar e descrever um sem

(5). MACIEL, Ciro (1960). Considerações sobre o anteprojeto encaminhado à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais em 15/11/60.

(6). BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS (1968), "População e Infraestrutura". In: Diagnóstico da Economia Mineira, Belo Horizonte, v.3.

número de episódios da crônica política diária vinculando-os às causas do fracasso das políticas. A expressão *clientelismo* é usada, assim, para nomear um conjunto de relações *defeituosas, desviantes, fora de época*, que não têm função nos sistemas de governo contemporâneo.

Além do discurso jornalístico, o discurso especializado em políticas públicas também contribui para a consolidação dessa imagem de alta difusão das relações de clientela na prática política brasileira.

E, também nesse caso, em nome de uma forma moderna de fazer política, costuma-se atribuir o fracasso de inúmeras políticas à presença do clientelismo na prática administrativa. Mas não se constata, como seria de esperar, uma preocupação proporcional em tomá-la como objeto de estudo.

Nessa categoria está incluída a maior parte das análises sobre as políticas educacionais mineiras da década de setenta⁽⁷⁾. Todas são unânimes em denunciar uma certa *lógica política* que, apesar da reforma administrativa de 1972, não deixou de comandar decisões de aparente neutralidade técnica. Os analistas do período apontam o clientelismo da Secretaria de Educação como um dos principais entraves ao sucesso das políticas educacionais. Esse clientelismo se manifestaria, ainda segundo

(7). Ver, por exemplo, ARROYO, Miguel González (1974). Estrutura de Poder Local e Política Educacional, Dissertação de Mestrado, DCP/UFMG; LEROY, Noêmia M.I. Pereira (1986) O Gatopardismo na Educação. Rio de Janeiro, Dois Pontos; e MEDINA, Anamaria (1986). Organização Pública e Implementação de Política: o projeto Alfa em Minas Gerais. Belo Horizonte, Dissertação de Mestrado, DCP/UFMG.

esses estudos, na forma de ingresso dos funcionários, no gerenciamento de recursos para ampliação e melhoria da rede de prédios escolares e na alta rotatividade dos Secretários de Educação (com a decorrente ausência de coerência e continuidade das políticas).

Tais autores também não se preocuparam em precisar o significado de expressões como *modelo clientelista*, *relação de clientela* ou, simplesmente, *clientelismo*, empregadas para descrever aquela interferência política. Essas expressões, se analisadas com cuidado, têm sido usadas indiferentemente para nomear um espectro tão amplo e diferenciado de relações que poderiam também dar origem a um ensaio denominado *O Clientelismo e o Clientelismo de cada um*, nos moldes do que, pelas mesmas razões, Victor Nunes Leal propôs para o caso do coronelismo.

De fato, na medida que essas análises foram, de uma forma geral, realizadas no início da década de 80, parece razoável supor que, também em geral, utilizaram o tema do clientelismo mais como instrumento de uma proposta política, sob o impacto da perspectiva de abertura do regime, do que como objeto de estudo científico.

Dessa forma, por não levarem em consideração a difusão de relações clientelistas em praticamente todo o tipo de sociedade e ambiente do mundo⁽⁸⁾ e por não se preocuparem com a

(8). Inúmeros estudos dão conta da presença de relações clientelistas em países muito diferenciados. Ver, por exemplo, os trabalhos de SULEIMAN, Ezra N. (1987). "State Structure and Clientelism: the French State versus the 'notaires'". British Journal of Political Science, 17(03):

qualificação dessas relações no Brasil, as análises descuidadas podem atribuir, de modo nada inocente, toda a sorte de azares e desventuras da administração pública a tais relações.

A imagem que impera é folclórica, anedótica, o que, de certa forma, nega a existência das relações sociais que se estabelecem em função do vínculo patrão/cliente, mascarando, ao mesmo tempo, a profundidade histórica de tais relações. Ao dissociar os elementos instrumentais e objetivos dessa relação dos sistemas simbólicos e dos mitos que a orientam, a linguagem jornalística tanto quanto o discurso especializado deixa aparecer somente a manipulação ilegítima de recursos e poderes, esquecendo-se de que comprar voto ou um serviço público não traz a filiação permanente do cliente ao patrão, sustentáculo da conservação e da abrangência dessa relação no Brasil contemporâneo.

Nesse sentido, pode-se dizer que precisar melhor a presença das relações clientelistas no campo político brasileiro é um primeiro passo para que as especificidades desse campo sejam percebidas de maneira menos formalista.

257-79; SHEFTER, Martin (1977). "Party and Patronage: Germany, England, Italy", Politics and Society, 07(04): 403-51. Essas relações também foram observadas, entre outros, nos grupos política e economicamente dominantes de países desenvolvidos - ver THEOBALD, Robin (1983). "The Decline of Patron-Client Relations in Developed Societies" Archives Européennes de Sociologie, 24(01): 136-47; e entre a elite burocrática mexicana - GRINDLE, Merilee S. (1977). "Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico" Latin America Research Review vol. XII (01): 37-66.

4. Nesse ponto, houve um novo avanço na definição do objeto da pesquisa: procurando escapar do tipo de generalização sobre a ocorrência do clientelismo na administração pública brasileira apontado acima, propus estabelecer as condições históricas da produção e reprodução de relações clientelistas através do estudo do espaço social onde foram decididas as construções de prédios escolares que tiveram lugar no período entre 1983/1991.

Esse espaço, por isso, é aqui tratado como um caso particular num espaço de casos possíveis, e não como um caso singular esgotado em si mesmo.

Para definir quem faz parte dele, entrevistei funcionários da administração pública estadual que estiveram envolvidos com as construções de prédios escolares - tanto aqueles que haviam participado da elaboração dos regulamentos quanto outros que, alocados em nível diferente da administração, eram encarregados da sua implementação nas diversas regiões do estado.

Essas entrevistas foram orientadas por duas idéias básicas. Tratava-se de recuperar a crônica: 1) das modificações porque passaram na década de oitenta os regulamentos relativos à construção de prédios escolares sob responsabilidade do governo estadual; 2) das decisões propriamente ditas de construir prédios escolares em determinados municípios em detrimento de outros.

Importava reconstituir, para compará-los, os pontos de vista diferentes que os informantes têm sobre a história em função da posição que eles ocupam num espaço que eu não conhecia ainda. Um espaço que seria construído com os instrumentos que eles me proporcionassem.

As primeiras aproximações permitiram a visualização de uma negociação em torno de cada "decisão" de construir um prédio escolar. Foi possível perceber que tal negociação era estabelecida em função de certos aspectos relacionados com a imagem que o prédio escolar assume perante os agentes que o demandam e perante os agentes encarregados do seu provimento, com a definição dos critérios de "justiça do provimento", com o tipo de associação existente entre prédio escolar e voto, entre outros.

Nesse quadro, o governador, prefeitos, deputados estaduais, diretores de escola, associação de moradores etc. definiam alianças e enfrentamentos a partir dos trunfos que apresentavam e das posições que defendiam nas diferentes "decisões" de construir um prédio escolar num determinado município.

Para tratar analiticamente dessa negociação recorri à noção de campo⁽⁹⁾, definindo a partir daí o espaço em estudo

(9). Para a utilização da noção de campo apoiiei-me na análise realizada por Pierre Bourdieu sobre a política de habitação francesa e relatada em, "L'Economie de la Maison", Actes de la recherche en sciences sociales, n.81/82, mars 1990, pp. 02-96. Entende-se que as "relações objetivas que se instauram entre essas instâncias [pessoas, grupos e instituições] ao mesmo tempo concorrentes e complementares

como campo de produção de prédios escolares, isto é, espaço de relações objetivas constituído, ao mesmo tempo, pela concorrência e pelas alianças entre os agentes sociais interessados na construção de prédios escolares⁽¹⁰⁾.

Completei, assim, a delimitação do objeto de estudo: precisar a forma pela qual as estratégias empregadas pelos diversos agentes sociais envolvidos no campo de produção de prédios escolares em Minas Gerais, entre 1983 e 1991, acabam por configurar, no seu conjunto, uma prática administrativa pautada pelas relações de clientela.

5. O primeiro capítulo da dissertação começa com uma análise dos motivos da alta politização da construção de prédios escolares nos municípios - origem da negociação estabelecida em torno de cada "decisão" de construir. Para tanto, localizei na literatura especializada os elementos responsáveis pela constituição do prédio escolar em símbolo da educação e, por isso, num importante recurso político, característica confirmada pelo exame de material publicitário de governos estaduais e municipais. Em seguida, levantei e apontei as particularidades do

constituem um campo de forças cuja estrutura num momento determinado é dada pelas lutas para conservá-lo ou transformá-lo" (p. 10).

(10). Convém observar que a minha proposta de análise das relações sociais estabelecidas em torno da "decisão" de construir um prédio escolar em um município em detrimento de outro implicou, pela necessidade de delimitação do trabalho, relegar a segundo plano as relações estabelecidas em torno da construção propriamente dita do prédio escolar, isto é, aqueles aspectos relacionados com as escolhas de modelo arquitetônico, empresa construtora etc. Essas relações foram aqui tratadas apenas marginalmente, quando houve necessidade de referência.

financiamento social que forjaram uma situação na qual os governos municipais recorriam ao governo estadual (e não ao governo federal ou aos seus próprios recursos) para construir prédios escolares. Isso foi feito a partir de estudos especializados de finanças públicas, entre outros aqueles desenvolvidos no Instituto de Planejamento Econômico (IPEA). As informações específicas sobre Minas Gerais foram encontradas numa pesquisa desenvolvida na Universidade Federal de Minas Gerais, no final da década de oitenta, sobre as condições de municipalização da educação pública em Minas Gerais.

No capítulo seguinte, considerando que as negociações entabuladas para os prédios escolares dão-se num espaço burocraticamente controlado por um conjunto de regras, reconstruí as diferentes tomadas de posição sobre a regulamentação da construção de prédios escolares na década de oitenta e as relações de força entre os seus defensores nas lutas que permearam as modificações administrativas implementadas depois da abertura do regime, a partir de 1983. Para isso recorri, num primeiro momento, às análises da reforma da administração estadual no início dos anos setenta e aos regulamentos que, instituídos em função dela, serviram de base para a estrutura legal que entraria em vigor na década seguinte. Num segundo momento, baseei-me em depoimentos e textos das pessoas envolvidas nas reformas da década de oitenta, além de consultas ao material jornalístico e à legislação.

O terceiro capítulo trata da negociação propriamente dita. Para permitir sua visualização, lancei mão das

representações que os agentes informantes - funcionários da Secretaria Estadual de Educação envolvidos com a construção de prédios escolares - construíram sobre ela.

Para tanto comecei reconstituindo dois casos de construção de prédio escolar que ocorreram na década de oitenta a partir das lembranças de dois funcionários da rede estadual de educação moradores de um município do nordeste de Minas Gerais, complementadas por depoimentos de funcionários da Secretaria de Estado da Educação alocados em outras regiões do estado que estiveram envolvidos com a produção de prédios escolares.

A partir daí foi possível isolar duas dimensões analíticas da negociação. De um lado, uma dimensão propriamente instrumental de troca desse recurso político objetivado por votos. De outro, a valorização simbólica dessa troca pelos agentes sociais envolvidos.

E na confluência desses dois elementos da negociação que procurei explicitar o mecanismo através do qual a construção dos prédios escolares, utilizada como sistema mobilizador de votos, produz e reproduz um modo específico de relações que estruturam o fluxo de recursos para o município e conservam as relações políticas.

Procurei precisar melhor o mecanismo através de duas análises quantitativas. Na primeira, o objetivo foi identificar a participação do partido político na negociação. Para isso comparei as características político/partidárias dos

municípios onde houve construção de prédio escolar com as características daqueles onde não houve. O objetivo da segunda análise foi estabelecer a conexão entre partido político e relações personalistas na estruturação do fluxo de recursos. Para tal, estabeleci um contraste entre a distribuição regional das construções de prédios escolares e as bases eleitorais regionais do governador em exercício, procurando ver o partido como uma espécie de aglutinador de fidelidades.

A última parte da dissertação é dedicada às conclusões do trabalho.

CAP. I: O Campo de Produção de Prédios Escolares

1. O Prédio Escolar

A maioria das singularidades detectadas na produção de prédios escolares, principalmente aquelas que dizem respeito às relações estabelecidas entre os diversos agentes sociais que dela participam, são explicadas, em grande parte, pelas próprias características desse produto. Entre as mais importantes, encontra-se o fato do prédio escolar ser entendido como um símbolo da educação pelos educadores, pelos usuários da escola e pelos homens políticos envolvidos com as políticas educacionais ou com o seu provimento.

Enquanto peça mais visível da identificação entre educação e escolarização, o prédio escolar exprime, de forma mais decisiva que outros objetos, o projeto de reprodução social que acredita que a aprendizagem para a vida necessita de um ambiente especial para ocorrer de forma satisfatória - geralmente longe dos efeitos da educação pouco sistematizada dada pela família ou

da desordem dos ambientes comerciais e industriais⁽¹¹⁾ - e sob a tutela do Estado.

De fato, a inclusão do prédio escolar no rol das necessidades educacionais, que hoje nos parece absolutamente natural, ocorreu apenas a partir do momento em que os pais aceitaram entregar a formação das crianças e jovens aos cuidados de um corpo de funcionários especializados, isolando e especializando o lugar onde ela ocorre. Um fenômeno registrado nas sociedades ocidentais a partir do século XIX.

Nesse ambiente isolado, a tarefa de educar as novas gerações pode ser percebida em plenitude e isso permitiu a visualização da ação do corpo de educadores-especialistas, identificados como agentes de uma missão social vista como de suma importância, e provocou a equiparação do prédio escolar ao nível dos métodos pedagógicos, dos materiais didáticos e, talvez, do próprio professor nas pesquisas e teorias sobre o processo de ensino-aprendizagem. Daí serem utilizados para reforçar e

(11). Inúmeros estudos vêm mostrando que a história da sociedade moderna é, em vários aspectos, a ampliação sucessiva do controle, por parte dos poderes públicos, auxiliados pelas profissões ditas assistenciais, sobre as atividades até ali controladas pela comunidade ou pelas famílias. Essa característica refletiu-se de forma especial sobre as transformações das práticas de educação. Ver sobre isso: ARIÈS, Philippe (1981) História Social da Criança e da Família, Rio de Janeiro: Zahar, principalmente p.187; LASCH, Christopher (1991). Refúgio num Mundo sem Coração: a família: santuário ou instituição sitiada? Rio de Janeiro: Paz e Terra, principalmente p.37 e também MEYER, Philippe (1977) L'Enfant et la Raison d'Etat, Paris, Seuil, especialmente pp.11-13 e 23.

legitimar posições e demandas desses educadores-especialistas diante dos leigos e do cidadão pagador de impostos⁽¹²⁾.

Os prédios escolares passaram a simbolizar a própria educação ao corporificarem um aspecto do conjunto de estratégias inscritas no projeto de reprodução social levado a efeito pelas sociedades ocidentais que diz respeito à passagem pela escola.

A essa imagem de símbolo da educação foi associada uma determinada construção coletiva da noção de direito à educação que implicava educação obrigatória, o que deu origem à conversão do prédio escolar em objeto de demanda.

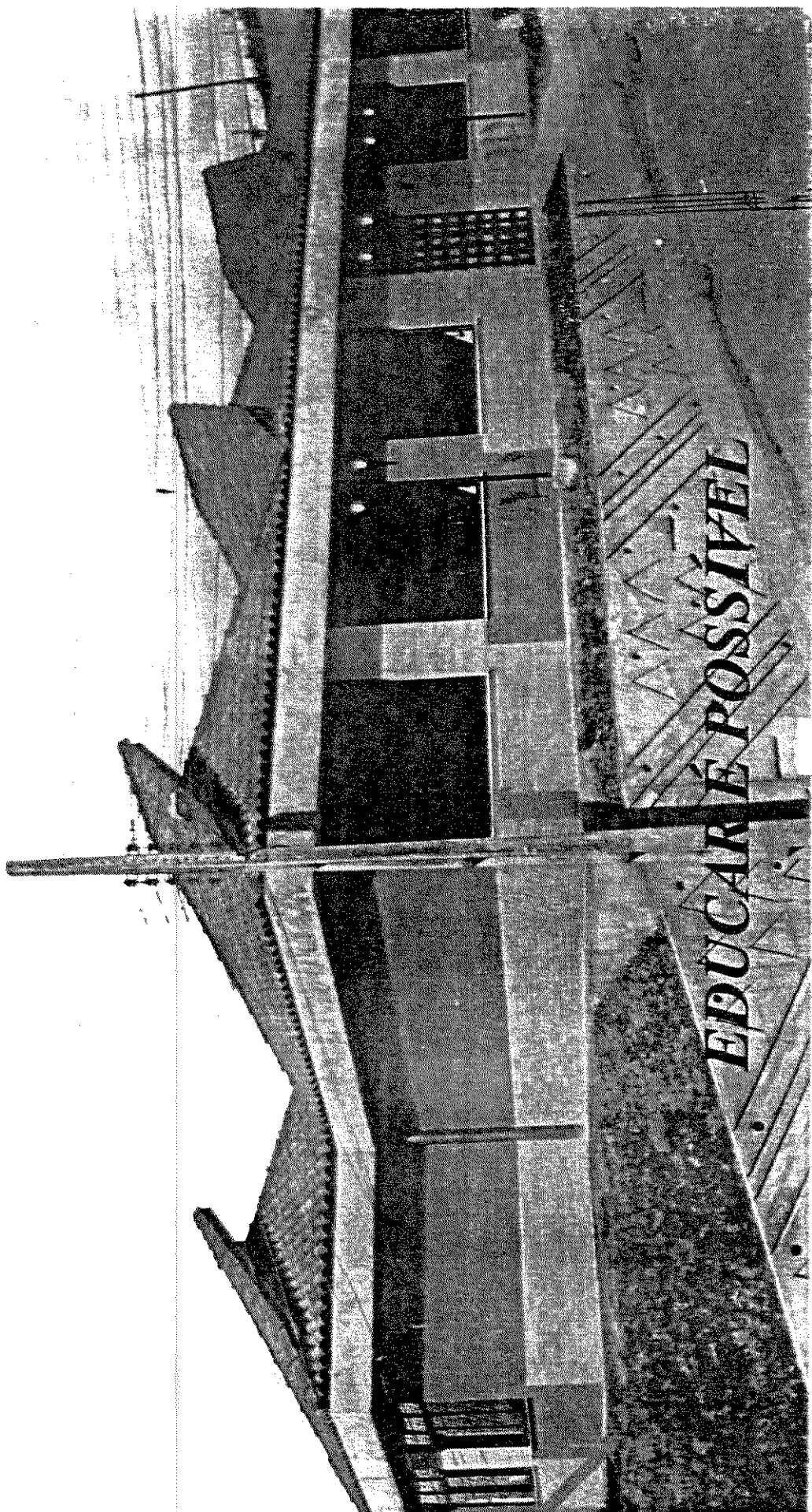
Sem essa percepção não é possível compreender os investimentos de tempo, dinheiro, trabalho e até de afeto que os agentes sociais envolvidos com a sua produção acham por bem fazer. O prédio escolar é indissociável da educação escolarizada e do projeto coletivo de adquiri-la para si ou, mais frequentemente, para os filhos.

(12). O prédio escolar tem sido um tema marginal nos estudos de educação brasileira. Os poucos trabalhos que consegui localizar referem-se, primordialmente, a normas de construção, com a exceção do estudo de GUIMARAES, Aurea M. (1985) Vigilância Punição e Depredação Escolar, Campinas, Papirus, que analisa a interação cotidiana dos alunos de escolas públicas com o prédio escolar. Para uma discussão das representações associadas ao prédio escolar na sociedade norte-americana, veja CUTLER, William W. (1989) "Cathedral of Culture: The Schoolhouse in American Educational Thought and Practice since 1820", History of Education Quarterly, vol.29, no.1, Spring.

E na posição de símbolo da educação e objeto de demanda que os prédios escolares atraíram um volume significativo de investimentos materiais e simbólicos. Passaram, por isso, a ser identificados em grande número na paisagem urbana ocidental, seja sob a forma de escolas-monumento, no século XIX e nas primeiras décadas do século XX, ou mesmo de escolas-padrão por volta dos anos sessenta.

Tratar a construção de um prédio escolar como o exercício da ação técnica e ideal de provimento das "oportunidades educacionais", tal como se acha prevista na legislação, ou materializada na quantificação da expansão da rede de prédios escolares, é impedir-se de recuperar, na análise, o significado e a função completa dessa ação.

Aquilo que se exercita, na decisão de construir um prédio escolar é a naturalização da invenção democrática, mais do que a contabilidade estatística da atuação de um Estado-providência brasileiro, ou a atuação política de uma vontade coletiva.



Convite para inauguração de prédio escolar enviado pela prefeitura de um município da Zona da Mata Mineira

2. O Prédio Escolar e o Voto

O sucesso da identificação entre educação e escolarização pode ser bem avaliado naqueles sistemas onde o problema do atendimento escolar ainda não foi satisfatoriamente resolvido como é o caso do Brasil. Nesses lugares, a demanda por educação é basicamente identificada com demanda por prédios escolares.

Trata-se de uma demanda construída sobre a representação do prédio escolar como símbolo da educação e amparada, por um lado, pela conformação atual dos direitos fundamentais e, por outro, pela obrigatoriedade da educação básica garantida pela legislação em vigor no país. É dirigida basicamente aos governos locais que, por ser o nível mais descentralizado do Estado, o mais penetrável pela sociedade civil e o mais acessível aos cidadãos, são obrigados a responder de forma decisiva às necessidades e ao descontentamento relacionados com a provisão da maioria dos serviços sociais expressos pelos moradores.

Uma situação devida, em grande parte, à aceleração do processo de urbanização brasileiro ocorrida nos últimos trinta ou quarenta anos⁽¹³⁾ que gerou um quadro de grandes tensões sociais nas cidades e aguçada, no período autoritário, quando o

(13). Ver por exemplo KATZMAN, Martin T. (1986) "Urbanização Brasileira a partir de 1945". In: BACHA, E. & KLEIN, H.S., A Transição Incompleta, vol.1. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p.179, tabela 1. O autor mostra que houve uma inversão entre a participação da população urbana e rural no conjunto da população. De 31,2% em 1940, a população urbana chegou em 1980 representando 67,7% do total da população brasileira.

governo central dependeu das eleições municipais para legitimação do regime político⁽¹⁴⁾.

No Brasil, em geral, e em Minas Gerais, em particular, o valor da boa provisão de equipamentos sociais nos municípios aumentou progressivamente na medida que assumiu, nesse quadro de conflito urbano, grande visibilidade perante os eleitores enquanto símbolo do acesso à proteção do Estado e da garantia de igualdade perante a lei. O prédio escolar, como atestam diversos estudos, está dentre os equipamentos sociais coletivos que mais sofrem a demanda da população. E por isso que a sua construção nos municípios constitui-se num sistema mobilizador de votos e, como tal, num recurso político de valor considerável⁽¹⁵⁾.

(14). Ver sobre isso Francis HAGOPIAN (1986). The Politics of Oligarchy: the persistence of traditional elites in contemporary Brazil, PhD Thesis, Massachusetts Institute of Technology, especialmente o capítulo 6.

(15). A pesquisa desenvolvida por Maria Helena CASTRO (1986), em Equipamentos Sociais, Política Partidária e Governos Locais no Estado de São Paulo: 1968/1982. Dissertação de Mestrado, UNICAMP, em duas cidades do interior de São Paulo, Jundiá e Piracicaba, mostra bem isso, ao comparar a aplicação de recursos em política social adotada pelas duas prefeituras municipais com os benefícios eleitorais que eles proporcionaram, ver especialmente p.233. Também em Rogério CAMPOS, (1985) As Lutas dos Trabalhadores por Escola. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação/UFMG, encontra-se referências à importância atribuída, pela população de dois bairros de Belo Horizonte, ao atendimento escolar público, e o uso eleitoral desse provimento. Alguns autores apontam a visibilidade obtida pelos provedores de equipamentos coletivos diante da população e do grau da demanda sobre eles. Ver, nesse sentido, Tocary A. BASTOS e Thomas W. WALKER, (1971) "Partidos e Forças Políticas em Minas Gerais", Revista Brasileira de Estudos Políticos, 31, Maio, pp.117-157. Também Luiz Aureliano ANDRADE (1980) Technocracy and Development: the case of Minas Gerais, PhD Thesis, University of Michigan, pp. 231.

Não obstante a demanda por prédios escolares dirigir-se aos governos municipais e a instância básica de negociação dos votos também ser o município, a maior parte da demanda por educação em Minas Gerais, como em todas as outras unidades da federação, é resolvida pelo governo estadual. Ele oferece o atendimento mais abrangente e é responsável pela produção do maior número de prédios escolares no estado.

Essa situação foi consolidada pela estruturação legal do ensino brasileiro que prevaleceu durante esse período e que foi definida pela Lei 5692/71 e pela Constituição de 1967. De acordo com essa legislação, cabe ao governo estadual a responsabilidade pela manutenção do ensino de primeiro e segundo graus, com uma indicação de que fosse realizado um esforço no sentido da sua municipalização. O governo federal é responsável pelo ensino superior e supre os outros graus onde e quando houver necessidade⁽¹⁶⁾.

(16). Desde o Ato Institucional de 1934, a educação elementar foi posta sob responsabilidade das províncias: "pelo no. 2 do Ato Institucional (...) transferia-se às Assembléias provinciais o encargo de regular a instrução primária e secundária, ficando dependentes da administração nacional o ensino superior em todo o país e a organização escolar do Município Neutro" em Fernando de AZEVEDO (1964). A Cultura Brasileira: introdução ao estudo da cultura no Brasil. Melhoramentos, Obras Completas de Fernando de Azevedo, v.08, p. 332). A Constituição de 1889 segue a mesma orientação. A Constituição de 1934 outorga à União competência para fixar o plano nacional de educação, coordenar e fiscalizar a sua execução em todo o país. Essa competência foi mantida na Constituição de 1937 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 4.024, art.12), discutida entre 1948 e 1961. Em todas as regulamentações prevaleceram os princípios da descentralização em relação à União e de grande centralização nos governos estaduais.

Quando a década de oitenta é analisada, constata-se uma forte presença dos governos estaduais na área de construções escolares. Tal situação foi resultado da longa vigência de uma estrutura da receita e do financiamento da área social que, ao alocar no nível estadual da administração um grande volume de recursos financeiros destinados à área social em geral e à construção de prédios escolares em particular, fortaleceu, ao longo do tempo, os laços de dependência dos municípios em relação aos níveis centrais de governo⁽¹⁷⁾.

A situação específica encontrada nas décadas de setenta e oitenta é devida à reforma fiscal de 1967 que solapou a base fiscal dos municípios e centralizou os recursos financeiros na esfera federal. Segundo os tecnocratas responsáveis pela reforma, o objetivo foi investir o governo central de poderes capazes de, nas palavras dos seus promotores, "promoverem o desenvolvimento" do país e a "modernização da economia através da industrialização"⁽¹⁸⁾.

(17). Essa situação sofreu sensíveis modificações a partir da metade da década de oitenta com a edição da Emenda Calmon em 1986 e particularmente com as disposições adotadas na Constituição de 1988. O objetivo desse item é explicitar os elementos que forçaram a dependência do município para com o estado até esse período, considerando que as modificações introduzidas ainda permitem, principalmente no caso do prédio escolar como se verá mais à frente, a estruturação da relação de dependência apontada.

(18). Para uma discussão detalhada da reforma fiscal e sua influência sobre a transformação do Estado brasileiro em agente do crescimento econômico, veja Fabrício Augusto OLIVEIRA (1981), A Reforma Tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. São Paulo: Ed. Brasil Debates.

Isso obrigou os governos estaduais a uma ação de intermediação entre o governo federal e os municípios, na medida que os colocou na posição de implementadores das políticas sociais aos quais os municípios tinham que recorrer para resolver as demandas dos moradores relativas a saúde, educação e obras públicas (que incluem os prédios escolares)⁽¹⁹⁾.

Na década de oitenta, os recursos financeiros que podiam ser utilizados para a construção de prédios escolares vieram de três fontes: o Salário-Educação, o FINSOCIAL e o FAS.

A criação do Salário-Educação instituiu um aporte de recursos regulares e substanciais vinculados a esse gasto (ver quadro I-1 abaixo) que beneficiou particularmente os governos estaduais.

(19). Essa situação de concentração dos recursos financeiros na área estadual foi um dos importantes temas do debate político da década de oitenta e esteve na origem de inúmeras articulações de prefeitos municipais e homens políticos em geral grandemente veiculada na imprensa. A Constituição de 1988 foi fortemente influenciada por esse debate e transferiu um grande volume de recursos para os municípios já em 1989.

QUADRO 1-1: O SALÁRIO-EDUCAÇÃO

É uma contribuição parafiscal, definida em outubro de 1964, arrecadada pelo governo federal e que incide sobre a folha de contribuição de todas as empresas que mantenham empregados sob regime CLT. A folha de contribuição é baseada na folha de pagamento das empresas porém menor do que esta, pois abrange apenas aqueles salários inferiores ao mínimo estabelecido para contribuições sociais - que foi de 20 salários mínimos durante a década de 80 (V. MELCHIOR, José Carlos A. (1987) O Financiamento da Educação no Brasil. São Paulo: Ed. Pedagógica e Universitária, p.12). Na definição da alíquota de contribuição (Decreto nº 76923 26/12/75 que regulamentou o Decreto-Lei nº 1422/75) tomou-se como base de cálculo uma pesquisa realizada pelo INEP que definiu o custo/aluno médio na escola primária em 7% do salário mínimo e, após uma comparação com dados do Ministério do Trabalho que apontavam o número médio de crianças em fase de escolarização por centena de trabalhadores, chegou-se ao índice médio de 2,5% para todo o território nacional (MELCHIOR, op.cit.). Os recursos daí resultantes devem ser utilizados obrigatoriamente no financiamento à educação de 1o. grau. A União devolve 2/3 do total arrecadado no estado sob a denominação de Quota Estadual. Essa quota estadual do salário-educação não pode ser utilizada para gastos de pessoal (ou custeio, em oposição a investimento).

A Quota Estadual do Salário-Educação constituiu-se, nesse período, na principal fonte financiadora do aparelhamento escolar em Minas Gerais. Seus recursos eram destinados à construção e reforma de escolas - 80% do volume total -, provimento de mobiliário, material didático, e merenda escolar. Em 1985, por exemplo, segundo dados do Plano de Aplicação de Recursos da Secretaria Estadual da Educação de Minas Gerais, a Quota Estadual do salário-educação participou com 87% do total geral previsto para aplicação na expansão de ofertas educacionais (construção, ampliação e reformas de prédios escolares).

A destinação dos recursos da Quota Estadual do Salário-Educação à Secretaria de Estado da Educação sem negociação ou barganha e pré-vinculado ao gasto com aparelhamento escolar, obrigava o governo estadual a participar de forma decisiva dos investimentos em construções escolares⁽²⁰⁾.

(20). As normas de aplicação do Salário-Educação não se alteraram com as modificações introduzidas pela Constituição de 1988 e

As outras fontes de recursos que podiam ser acessadas para o financiamento das construções escolares assumem outra conotação. São eles o terço restante dos recursos do Salário-Educação arrecadado pelo governo central e repassado aos estados e municípios na rubrica Quota Federal do Salário-Educação, numa operação realizada sob controle único do Ministério da Educação via Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), os recursos do FINSOCIAL e do FAS (ver quadro I-2).

Tais recursos incluem-se numa categoria comumente denominada pelos técnicos em questões fiscais de *transferências negociadas*. Caracterizam-se por serem acessados pelas lideranças locais ou estaduais mediante a apresentação de projetos e entabulação de negociações políticas, onde os critérios de alocação são definidos conjuntamente em função dos trunfos apresentados por cada autoridade local ou estadual junto às autoridades federais. São caracterizadas por irregularidade dos fluxos, vinculação a aplicações específicas e informalidade dos procedimentos⁽²¹⁾.

contribui, ainda hoje, para manter o governo estadual como o principal construtor de prédios escolares.

(21). Sobre isso ver estudo de José Roberto AFONSO e Theresa LOBO (1987). "Federalismo Fiscal", Estudos para a Reforma Tributária, t. 5, Rio de Janeiro, IPEA/INPES (Texto para Discussão Interna nº. 108), especialmente pp.42-3.

QUADRO 1-2: TRANSFERÊNCIAS NEGOCIADAS

a). Quota Federal do Salário-Educação:

O governo federal repassa 1/3 do total recolhido nacionalmente aos estados ou diretamente aos municípios mediante a apresentação de projetos. Tem o objetivo de servir como instrumento de redistribuição fiscal - os estados e municípios menos desenvolvidos e mais pobres receberiam uma cota maior, porque têm renda per capita menor e, proporcionalmente, um maior contingente da população precisando de escolarização primária.

b). FINSOCIAL:

O Fundo de Investimento Social - regulamentado pelo Decreto-Lei 1940, de 25/05/62, consegue seus recursos através do recolhimento de uma alíquota de 0,5% sobre a "receita bruta das empresas públicas e privadas que realizam venda de mercadorias, bem como das instituições financeiras e das sociedades seguradoras" (paráq.1, art.10.); para aquelas "que realizam exclusivamente venda de serviços, a contribuição será de 5% e incidirá sobre o Imposto sobre a Renda devido" (paráq.20., art.10.). Constitui-se num fundo de financiamento exclusivo do setor social, mas não há qualquer vinculação de frações específicas a alguma área. Os recursos são recolhidos pelo Banco do Brasil e pela Caixa Econômica Federal e administrados pelo Banco de Desenvolvimento Social, que os repassa na forma de transferências negociadas, mediante a apresentação de programas e projetos submetidos à aprovação do Presidente da República⁽²²⁾.

c). FAS:

O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - é formado por recursos oriundos da exploração de jogos regulamentados pela União. Os recursos repassados a fundo provém de 50% da renda líquida da loteria federal de bilhetes (20% para o FNDE, e 5% para a constituição de um Fundo Especial de Alimentação Escolar), loteria esportiva federal (30% para programas de educação física e atividades esportivas e 30% para programas de alfabetização). "Os repasses são feitos diretamente pela Caixa Econômica Federal aos Ministérios da Educação, Saúde e Previdência e em transferências a entidades federais, estaduais, municipais e privadas a partir de pleitos encaminhados à SEPLAN (Secretaria do Planejamento) e aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Social" (AFONSO & LOBO, id., p.49). O gerenciamento é realizado pela Caixa Econômica Federal, que recebe a comissão de 20% sobre a renda bruta e repassa os recursos aos estados ou diretamente às prefeituras, na forma de transferência negociada ou não regular, mediante a apresentação de projetos analisados e aprovados pelo Conselho de Desenvolvimento Social, sancionados pelo presidente da República⁽²³⁾.

A sistemática de alocação desses recursos fez com que a situação das prefeituras, que não contavam com nenhum aporte financeiro regular para a construção de prédios escolares, fosse caracterizada pela escassez de recursos mesmo se for levado

(22). A Constituição de 1988 desviou esses recursos da área educacional direcionando-os para a seguridade social.

(23). Para uma análise da distribuição da arrecadação das loterias entre os vários programas, educacionais e outros, durante a década de 70 e parte de 80 ver MELCHIOR, (1987) O Financiamento..., op.cit.

em conta o montante conseguido através da Quota Federal do Salário-Educação, do FINSOCIAL e do FAS. Nesse quadro, as prefeituras, sem uma base fiscal para gerar recursos financeiros próprios em volume suficiente para arcar com as suas necessidades, viam-se premidas por uma situação financeira na qual "nenhum município teria capacidade financeira para absorver todos os alunos que se encontravam, em 1987, matriculados na rede estadual de ensino", segundo informa uma pesquisa desenvolvida por Edilazir Afonseca⁽²⁴⁾.

As lideranças locais, portanto, são induzidas a buscar para o seu município o maior atendimento possível do sistema educacional estadual. Nas palavras de uma funcionária de Delegacia Regional de Ensino "prefeito burro é que não luta para estadualizar as escolas municipais", pois "quanto mais escolas do estado menos o prefeito tem que gastar com escolas da prefeitura"⁽²⁵⁾.

Os dados expostos na tabela 1, mostram que, em Minas Gerais, essas lideranças têm sido particularmente bem sucedidas no propósito de recorrer ao governo estadual para suprir a demanda por educação, pois a rede estadual é, de longe, a que participa com a maior parte da oferta educacional atendendo, em 1988, a 73,7% dos alunos matriculados no primeiro grau, acima mesmo da média do país, da ordem de 56,6%⁽²⁶⁾.

(24) AFONSECA, Edilazir A.A. (1990). Municipalização do Ensino: um estudo da capacidade financeira e educacional. Relatório de pesquisa, Departamento de Ciências Econômicas, Faculdade de Ciências Econômicas/UFMG, mimeo., p. 40.4.

(25). Entrevista com um funcionário de Delegacia Regional de Ensino. Divinópolis, 29/03/91.

(26). Sobre os dados utilizados aqui, note-se que tem sido apontada, pelos especialistas, uma recorrente dissonância entre aqueles fornecidos pelo Ministério da Educação e os fornecidos pela Fundação IBGE. Maria Regina NABUCCO, por exemplo, observa que "os dados oficiais (SEEC/MEC e Secretarias de Educação das Unidades Federativas) são sempre

TABELA 1
 MINAS GERAIS E BRASIL
 ENSINO DE 1o. E 2o. GRAUS. PARTICIPACAO (EM %) DE CADA REDE NO TOTAL
 DAS MATRICULAS EM 1980 E 1988

	Redes							
	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	BR	MG	BR	MG	BR	MG	BR	MG
1o. Grau - 1980	1.1	0.1	60.1	76.8	25.9	13.6	12.9	9.5
- 1988	0.5	0.1	56.6	73.7	30.6	19.9	12.4	6.3
2o. Grau - 1980	3.0	3.6	47.0	29.8	3.5	6.9	46.5	59.7
- 1988	3.4	4.3	58.8	41.5	4.4	10.0	33.4	44.2

FONTE: FIBGE - Anuario Estatístico do Brasil - 1982 e 1990
 BRASIL, Ministerio da Educacao/Secretaria de
 Administracao Geral (1990)

TABELA 2
 MINAS GERAIS - REDE ESTADUAL DE ENSINO
 EDUC. PRE-ESCOLAR E ENSINO DE 1o. E 2o. GRAUS
 INCREMENTO ANUAL (EM %) DA MATRICULA EFETIVA EM 10/03,
 POR TIPO DE ENSINO, SEGUNDO O ANO

Ano	Educacao Pre-escolar	Ensino 1o. grau	Ensino 2o. grau
1983	-	-	-
1984	15.7	1.6	13.0
1985	20.8	1.0	12.2
1986	21.6	4.3	36.6
1987	8.2	0.8	3.4
1988	3.4	1.3	8.9
1989	-1.1	3.1	1.9

FONTE: FIBGE - Anuario Estatístico do Brasil - 1982 e 1990
 BRASIL, Ministerio da Educacao/Secretaria de
 Administracao Geral (1990)

superiores aos dados da FIBGE", ver em "Comentário". In: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS POPULACIONAIS (1984) Censos, Consensos e Contra-sensos, III Seminário Metodológico dos Censos Demográficos, Ouro Preto. De qualquer forma, esses são os dados utilizados pelos estudiosos da educação, uma vez que "são praticamente as únicas informações sistemáticas disponíveis no Brasil" P.R. FLETCHER & S.C. RIBEIRO (1988) "A Educação na Estatística Nacional". In: Diana Oya. SAWYER PNADs em Foco - anos 80. Contagem: ABEF.

No ensino de segundo grau, a rede estadual só é suplantada pela rede particular, mas foi objeto de uma expansão significativa durante a década resultado da forte demanda apresentada no período⁽²⁷⁾. Entre 1983 e 1985, o número de matrículas cresceu a uma taxa média de 12,5% ao ano mas, entre 1985 e 1986, deu um salto para 36,6%. Enquanto isso, ocorreu diminuição constante da participação da rede particular no total das matrículas - passando de 59,7%, em 1980, para 44,2% em 1988 (tabelas 1 e 2).

Esses dois níveis de ensino canalizaram a maior parte dos investimentos educacionais realizados pelo governo do estado de Minas Gerais até à década de oitenta, pois, até então, a rede estadual de 3o. grau era composta por algumas faculdades isoladas, administradas sob a forma de fundações, não havendo uma universidade estadual⁽²⁸⁾.

Em resumo pode-se dizer que, em primeiro lugar, o prédio escolar se constitui em recurso político, a partir da sua utilização como um sistema mobilizador de votos. Em segundo lugar, as linhas gerais do financiamento colocam as lideranças locais na dependência do governo estadual para construir os prédios escolares nos municípios.

(27). Entrevista com a Secretária-executiva da Comissão de Obras e Aparelhamento Escolar. Belo Horizonte, 13/12/91.

(28). Essa situação não se repete em todos os estados. Em São Paulo, por exemplo, a rede estadual de terceiro grau recebeu, em 1980, 11,0% do total das matrículas realizadas no estado. Na Bahia, 7,1% das matrículas foram realizadas nessa rede de ensino (FIBGE, 1982; SEADE, 1984).

Como as construções são definidas num Plano de Obras Anual e a inclusão de cada obra nesse plano depende de uma autorização de construção dada pelo Governador do Estado ao final de um trâmite administrativo iniciado nas Delegacias Regionais de Ensino e finalizado na agência central da Secretaria de Estado da Educação, os líderes locais se vêm na dependência do Governador do Estado. Tudo isso gera uma alta politização da distribuição dos prédios entre os vários municípios demandantes, dando origem a uma complexa negociação entre as lideranças locais e o governo estadual em função de cada construção de prédios escolar.

Tal negociação entre os agentes interessados ocorre num campo controlado burocraticamente pelas exigências de um trâmite administrativo extensamente regulamentado que abarca desde a alocação dos prédios nos municípios até à definição dos projetos arquitetônicos, passando pela escolha da empreiteira que se encarregará da obra.

Esses instrumentos de controle do mercado, reunidos sob a denominação de "política de construção de prédios escolares", são gestados no interior de um campo onde se enfrentam, com armas e objetivos diferentes, os homens políticos competentes em matéria de educação, de construção, ou mesmo de finanças investidos da autoridade dada pela ocupação de cargos na administração pública.

Para compreender a lógica desse mercado burocraticamente construído e controlado, é necessário descrever a gênese das regras que, ao definirem o seu funcionamento, fazem a história social do campo de construção de prédios escolares. Esse é o objetivo do próximo capítulo.

CAP. II: A Elaboração da Política de Construção de Prédios Escolares

A construção dos prédios escolares estaduais é controlada por regras, regulamentos, criação ou extinção de agências especializadas, definição de linhas de financiamento, etc., que objetivam aquilo que é conhecido como *política de construção de prédios escolares*.

Os agentes formuladores dessa política instituem uma representação legítima da construção dos prédios escolares, na medida que organizam, através da regulamentação, uma demanda (legítima) e uma autorização (legítima) para essa construção.

Para compreender a política, é necessário saber quem foram os agentes formuladores, como se apresentava o universo das diferentes posições sobre o problema considerado e o espaço das relações de força dos seus defensores. Ao mesmo tempo, é necessário levar em conta o estado da opinião da fração mobilizada da população e dos grupos de pressão, já que os regulamentos são elaborados num ambiente onde informações e influências circulam, o que permite que a legislação seja percebida como legítima.

O campo administrativo estadual, onde é concebida a política de construção de prédios escolares, é o campo de debate sobre a definição de um critério para hierarquização das demandas por construção em termos da "prioridade" de umas em relação às

outras, na justa medida que o prédio escolar, tem hoje, em Minas Gerais, ao mesmo tempo, o status de direito legalmente garantido à população e de recurso escasso.

Através da definição do critério, os políticos da Secretaria de Educação pretendem definir, de fato, para os usuários, o que poderia ser considerado, a partir daquele momento, uma demanda legítima, ou seja, quais são as construções que representam a execução da justiça social que a porção atuante da opinião pública, naquele estágio das lutas sociais, define como legítima. Todo o conjunto de medidas restante é relativo a formas de gerência e controle aplicados à elaboração de uma lista de prioridades e dizem respeito a uma série de arranjos institucionais que vão desde a elaboração de normas até à criação ou extinção de agências.

A luta para manter ou modificar os critérios para definição das construções de prédios escolares e, com eles, a representação legítima das construções necessárias é uma das dimensões das lutas políticas pelo poder sobre os instrumentos de poder estatal, ou pelo poder sobre os recursos políticos objetivados, e devem sua lógica às relações de força estabelecidas entre os agentes interessados. Para impor sua visão política e defender seus interesses específicos, cada um deles apóia-se sobre as representações que os agentes sociais produzem individualmente ou coletivamente.

Assim, para entender porque o governo estadual "decidiu" definir as construções necessárias a partir do aval

técnico dos órgãos administrativos, como aconteceu na década de setenta, ou do estabelecimento de canais institucionais para o processamento técnico-político das demandas, na década de oitenta, é necessário levar em consideração o estado das representações sociais que impõem o selo da legitimidade sobre essa ou aquela prática.

1) A Elaboração da Regulamentação

Essa seção trata basicamente da "política estadual de construção de prédios escolares" que orientou as construções durante a década de oitenta, em Minas Gerais.

Tal política foi montada a partir de um arcabouço inicial de normas, regulamentos e agências instituído no início dos anos 70 e sofreu modificações durante as duas décadas seguintes. Essas modificações aconteceram como resultado de alterações na relação de forças impostas por modificações no valor dos trunfos apresentados pelos diversos agentes envolvidos.

Tratarei aqui de dois momentos fundamentais: um primeiro, no qual a "política" surgiu da disputa entre tecnocratas e homens políticos, no início dos anos setenta, e um segundo, no qual a "política" foi resultado da disputa entre os homens políticos que assumiram o governo estadual em 1982, e aqueles que tinham o controle das instâncias decisórias até àquele momento.

1.1) Os Tecnocratas Mineiros - década de setenta

O estudo de Frances Hagopian (1986) mostra que não ocorreu em Minas um desalojamento das elites tradicionais dos postos de poder durante o regime militar. Apenas durante o governo de Rondon Pacheco (1971-1975) foi identificada, em menos da metade do mandato, uma predominância de secretários de estado que não deviam a ligações políticas aparentes a ocupação de seus cargos.

Algumas particularidades do grupo de tecnocratas mineiros permitem relativizar mesmo essa predominância. Por um lado, a ausência de uma formação escolar comum. A maioria dos economistas e engenheiros que assumiram postos no governo estadual durante a década de setenta vinham de carreiras profissionais desenvolvidas no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e da companhia estatal de energia elétrica (CEMIG). Ao mesmo tempo, vários cargos foram ocupados por médicos e engenheiros agrônomos.

Por outro lado, a autora localiza tantos tecnocratas descendentes de tradicionais famílias mineiras que conclui ser bastante difícil separar essa conexão das outras rotas de ascensão à elite estatal.

Além disso, *da* demonstra que vários tecnocratas mantiveram atividade política em algum momento prévio da sua

carreira. E que essa tendência acentuou-se a partir da metade da década (29).

São esses os tecnocratas que forjaram uma reorganização administrativa da máquina pública que teve lugar no estado em 1971, formulada e implementada como parte do Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMES) (30). Nessa reorganização administrativa estavam contidos as normatizações e regulamentações da construção de prédios escolares que estiveram em vigor durante toda a década de setenta até o ano de 1983.

O Plano foi elaborado no final dos anos sessenta por um grupo de economistas que ocupava o Gabinete de Planejamento e Controle do Conselho de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais

A constituição do grupo foi iniciada na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais onde todos estudaram. Posteriormente, trabalharam juntos no setor de planejamento do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e participaram de programas de treinamento no Instituto Latino-Americano de Planificación Económica e Social (ILPES).

(29). Frances HAGOPIAN (1986). The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Elites in Contemporary Brazil. PhD Thesis, MIT. Ver especialmente pág. 217 a 224.

(30). Nesse item, apoiou-me nas pesquisas desenvolvidas por Luis Aureliano Gama de ANDRADE (1980). Technocracy and Development: the case of Minas Gerais. PhD Thesis, Michigan University; e Pedro L. G. GIL (1979). Um Estudo sobre a Experiência de Aplicação do Modelo de Sistemas na Administração do Estado de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado, Escola Brasileira de Administração Pública/Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Em 1950, a Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais acabava de separar o currículo de ciências econômicas da formação em contabilidade. Tal orientação forneceu a essa geração de economistas o domínio de um "conhecimento econômico", recurso raro e valorizado nesse período de ascensão da tecnocracia, que consistia no domínio de instrumentos de análise do ambiente econômico e de construção, a partir dessa análise, de "políticas" e "recomendações". Um traço característico da ciência econômica ensinada nessa Faculdade foi a valorização de um padrão de "tomada de decisão" em política pública que se amparava em estudos e análises estruturais da economia.

Armados com sua competência na ciência econômica e com alguma experiência de trabalho conjunto iniciada com o usufruto de bolsas de incentivo acadêmico durante os anos de formação na Faculdade de Ciências Econômicas, onde se dedicaram integralmente a tarefas de estudo e apoio ao ensino e à pesquisa, esses economistas iniciaram sua carreira profissional como técnicos do Departamento de Estudos e Planejamento do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais.

Ali vieram a se consolidar de forma efetiva como grupo e encaminharam a ação do Banco para centralizar o planejamento e a formulação de políticas do estado ocupando o espaço dado pela inexistência de qualquer agência, no conjunto da administração, que se ocupasse dessa tarefa. Essa tarefa foi

facilitada pelo poder pessoal do presidente do banco, genro do governador Israel Finheiro.

Datam desse período o contato do grupo de economistas com o ILPES. Esse órgão difundia uma metodologia de planejamento global ou compreensivo que ajustava-se perfeitamente à formação estruturalista recebida na Faculdade de Ciências Econômicas. No quadro de um convênio BDMG/ILPES, os técnicos do Departamento de Estudos e Pesquisas do BDMG fizeram vários cursos de formação na sede do órgão no Chile.

A formulação e divulgação de um Diagnóstico da Economia Mineira em 1969, cuja publicação teve grande repercussão na imprensa e nos meios políticos, onde foi amplamente debatido, permitiu a visualização dessa geração de economistas no espaço político do estado. Tratava-se de um estudo abrangente da economia do estado que, através da análise histórica e comparada, buscava localizar as razões do seu atraso econômico. Definiram como "causas" fundamentais a excessiva especialização das atividades produtivas, a baixa integração da estrutura industrial, o declínio da agricultura, o alto nível de desemprego e, finalmente, a "hipertrofia e desordem do setor público".

O Diagnóstico fortaleceu os trunfos do grupo. Em primeiro lugar, implicou num aprofundamento dos seus conhecimentos sobre a economia mineira e, em segundo, permitiu a identificação do grupo como versão estadual da tecnocracia que se

impunha no nível federal em oposição à classe política definida como "tradicional" (31).

A sua ação planejadora no campo administrativo mineiro deu-se no sentido de, na melhor tradição tecnocrática, atrelar o investimento público a critérios "técnicos-rationais" que estivessem contidos num planejamento mais global da atuação do governo estadual.

Para implementação dos critérios "técnicos-rationais" era crucial, na visão do grupo de planejadores, controlar as "instâncias decisórias" de toda a máquina pública. Diagnosticando que ela havia sido, até aquele momento, *locus* dos políticos clientelistas, alardearam a necessidade de "modernização" do setor buscando, dessa forma, justificar a reorganização das relações entre as agências públicas estaduais de forma que ficassem sob a coordenação do Conselho de Desenvolvimento, isto é, sob o controle dos planejadores.

O formato institucional da administração estadual foi elaborado por esse grupo. As agências e funções foram estruturadas e hierarquizadas em sistemas operacionais que agruparam agências com funções similares ou relacionadas

(31). Clélio Campolina DINIZ em (1981). Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira, Belo Horizonte, Imprensa da UFMG, p. 158 relata que "um dos capítulos que deveria compor o Diagnóstico chamava-se *Obstáculos institucionais ao desenvolvimento econômico de Minas Gerais* e era uma severa crítica ao comportamento do político mineiro. Esse capítulo, por condições políticas, já que o BDMS era uma instituição pública, obviamente não foi publicado".

independentemente de pertencerem à administração direta ou indireta, de forma a permitirem ações coordenadas e compatibilizadas na execução das políticas gerais e setoriais.

O Sistema de Planejamento e o de Reforma Administrativa foram concebidos como órgãos centrais com funções normativas sobre os demais de alcance setorial - Administração Fazendária, Crédito e Financiamento; Administração Geral; Indústria e Comércio; Obras Públicas; Educação e Cultura; Trabalho e Assistência Social; Saúde; Agricultura e Abastecimento. O objetivo era eliminar o contato direto entre os ocupantes dos cargos de direção dos diversos órgãos estaduais e o governador, de forma a submeter todas as políticas aos critérios normatizadores estabelecidos por eles.

Para a elaboração de um planejamento global foi criada, em cada sistema operacional, uma Assessoria de Planejamento e Coordenação que respondia diretamente ao Sistema de Planejamento e que, no interior dos sistemas operacionais, atuaria no sentido de garantir a adequação das iniciativas administrativas das agências às diretrizes do planejamento global.

Toda a agenda decisória dos órgãos administrativos foi alvo de um conjunto de medidas, através das quais buscava-se a sistematização, normatização e padronização da gerência. Instâncias de controle e trâmites detalhados foram instituídos como uma forma de conter as "influências personalistas tradicionais" e, ao mesmo tempo, fortalecer a influência dos

tecnocratas. Essas normas atingiram também as construções de prédios escolares.

a). A Regulamentação das Construções de Prédio Escolar

No âmbito da Secretaria de Estado da Educação, criou-se um órgão encarregado da gerência da rede física - Divisão de Material e Patrimônio da Superintendência Administrativa - cujos funcionários ficaram responsáveis pelo cumprimento do trâmite legal por que devia passar qualquer construção, ampliação ou reforma de prédios escolares sob responsabilidade do governo estadual.

Tal trâmite previa que a demanda por construção surgisse através de relatórios dos Inspetores de Ensino lotados nas Delegacias de Ensino ou dos diretores de escola dando conta do aumento da clientela, mas também através de solicitações de associações de moradores, grupos de pais, ou mesmo o Prefeito, Padre, Bispo, etc.

Essa demanda seria registrada pela Delegacia Regional de Ensino que se encarregaria de analisar a sua adequação aos critérios definidos pela Secretaria Estadual de Educação para a priorização da obra. A análise seria feita partir do confronto dos pedidos de construção recebidos com as normas e diretrizes do Plano de Expansão do Atendimento e Melhoria da Rede Física Escolar, elaborado anualmente pela Superintendência Educacional. Seriam analisados os seguintes aspectos:

1. Necessidade da construção, dada por dois indicadores: a) população que será atendida; b) falta de outra escola no local, mesmo que particular;

2. Contrapartida municipal: serão priorizadas aquelas obras que implicarem menor investimento por parte do estado, isto é, que pudessem contar com algum nível de participação da prefeitura, geralmente a doação do terreno;

3. População beneficiada: priorização de obras que apresentem melhor relação custo/benefício em função da população a ser atendida. Isto é, não basta ter população demandante, é necessário comparar o volume de recursos investidos com o número de alunos atendidos;

4. Grau de concentração: priorização das obras que garantam "maior abrangência da aplicação dos recursos disponíveis" no estado (SEE/MG), de forma a não concentrar obras num determinado município ou região;

5. Volume de desembolso: priorização das obras com menor custo.

Com relação às reformas seria considerada, além dos itens acima, uma avaliação das necessidades físicas que permitisse uma classificação em reforma vital (que inclui desde considerações sobre a integridade física dos usuários até influências sobre estética e conforto), não vital (que diz respeito às necessidades administrativas), acréscimo vital e não vital.

A partir desses relatórios das Delegacias Regionais era montado, pela Assessoria de Planejamento e Coordenação, um

plano de obras anual para o conjunto do estado ratificado pelo Secretário Estadual. O plano era, em seguida, analisado pelo Conselho Estadual de Educação, órgão encarregado de fiscalizar a aplicação dos recursos do salário-educação. Uma vez aprovado, o Plano Anual de Obras era, então, encaminhado à Comissão de Construção e Reforma de Prédios Escolares (CARPE), agência criada para o gerenciamento da construção de escolas elementares.

b). A CARPE - Comissão de Construção e Reforma de Prédios Escolares

QUADRO II-3: A CARPE

A origem desse órgão remonta a 1958, quando, segundo depoimento de um antigo funcionário do órgão, Abgar Renault, Secretário da Educação no governo Rias FORTES, tomou a iniciativa de criar uma "Campanha de Reparos e Restauração dos Prédios Escolares" do estado (CARRPE). Até àquele momento, a tarefa de construir e reformar os prédios escolares no estado de Minas Gerais esteve sob responsabilidade da Secretaria de Viação e Obras Públicas. Na justificativa apresentada, o Secretário alegava que "a Secretaria de Obras priorizava a construção de outras obras como pontes e estradas, provavelmente devido a injunções político-partidárias"⁽³²⁾. A CARRPE, funcionando no âmbito da própria Secretaria de Educação, investiria na recuperação dos prédios escolares do estado. A criação do Salário Educação justificou a transformação da "Campanha" em uma autarquia, com nova denominação, Comissão de Construção, Ampliação e Reconstrução dos Prédios Escolares do Estado, com autonomia administrativa e financeira e com a atribuição de executar o Plano de Obras escolares elaborado pela Secretaria de Educação. Nesse plano estão definidas as necessidades de cada prédio escolar e os municípios que os receberão. A CARPE ocupa-se de todas as etapas posteriores, relativas à construção propriamente dita: escolha do terreno, elaboração dos projetos, orçamentos, licitações, acompanhamento e fiscalização da obra.

Já que se tratava de uma agência encarregada dos aspectos técnicos das construções escolares, o corpo de funcionários da Comissão de Construção e Reforma de Prédios Escolares⁽³³⁾ era constituído por arquitetos e engenheiros civis.

(32). CARPE, publicação produzida pelos funcionários, s.d.t.

Segundo depoimento de um deles, que ingressou recém-formado na CARPE quando da sua transformação em autarquia, "as faculdades de arquitetura ou de engenharia não dão qualquer especialização para esse tipo de obra (escolar), isto é, não há um estudo direcionado para a construção de qualquer obra pública - escola, hospital, cadeia, posto de saúde - qual seja. Faz-se alguns projetos, a critério de cada professor, mas a discussão é muito superficial. Trata-se, na verdade, de uma especialização na prática. Existem algumas publicações, muito poucas, nada regular. Aprende-se aqui e ali" (34).

"Na prática", esses técnicos desenvolveram metodologias especiais para escolha de terreno e elaboração dos projetos, desde a parte arquitetônica até preparação do orçamento e licitações: os projetos obedeceram a uma padronização, no início da década de setenta, para atender à redução de custos e as licitações são realizadas sobre um projeto já definido e baseadas em uma tabela do custo real da obra, elaborada pelos próprios técnicos, que acompanham e fiscalizam todas as etapas de construção. Vence a concorrência, a empresa que apresentar um preço mais próximo do custo real. Todos esses esforços acabaram

(33). Em 1987, a CARPE foi transformada num setor do Departamento Estadual de Obras Públicas da Secretaria de Estado de Obras Públicas, órgão encarregado da construção de todos os outros equipamentos coletivos públicos. O depoimento de um alto funcionário da Secretaria da Fazenda dá conta de que, desde então, o órgão tornou-se extremamente permeável às influências das empreiteiras do estado. Os recursos para construção de prédios escolares, hoje, são administrados em conjunto com todos os outros recursos para obras públicas num regime de caixa único e são empregados sem o controle do orçamento estadual.

(34). Entrevista com o mais antigo arquiteto do órgão. Belo Horizonte, 25/07/91.

por construir uma imagem de órgão técnico imune às influências políticas.

Em consequência, a CARPE veio a constituir-se numa referência de desenvolvimento de tecnologias para a construção escolar dentro e fora do estado. Seus técnicos são chamados para palestras, cursos e seminários em Secretarias de Educação de outros estados e no setor de construções escolares do Ministério da Educação.

Esses trunfos foram, durante anos, capitalizados pelos funcionários para manter uma postura de independência frente à Secretaria de Educação e para aumentar a área de influência do órgão na construção dos prédios escolares.

Os técnicos do órgão desenvolveram, por exemplo, uma sistemática de planejamento urbano em convênio com alguns municípios para distribuir de forma racional a rede de prédios escolares. Uma vez pronto o planejamento, eles próprios ou algum dirigente, usando de prestígio pessoal ou de relações de amizade, intervinham junto ao Secretário de Educação, ou ao Governador, para incluir as obras por eles definidas na lista de prioridades⁽³⁵⁾.

(35). Esse tipo de intermediação foi especialmente analisado por Steffen W. SCHMIDT (1974), em "Bureaucrats as Modernizing Brokers? - Clientelism in Colombia", Comparative Politics, 06(03): 425-50. O autor mostra como o técnico burocrata pode ser agente de intervenções "modernizantes" na sociedade, através do estabelecimento de um vínculo do tipo patrão-cliente. Ver especialmente p.449.

A atuação da CARPE esbarrou sempre na oposição dos diversos Secretários de Educação, e gerou uma área de atritos permanente.

c). Os Limites da Atuação Tecnocrática

As mudanças administrativas na Secretaria de Educação alteraram em alguma medida o equilíbrio de forças nas negociações por prédios escolares, mas em nenhum momento abalou a predominância das relações personalistas.

Assim, por um lado, a montagem do plano pela Assessoria de Planejamento e Coordenação possibilitou a interferência dos funcionários desse órgão na definição das construções a serem realizadas, na medida que puderam incluir determinadas obras no Plano Anual no momento de preparação do documento quando todas as análises tinham sido esgotadas e as construções estavam definidas.

Mas, por outro lado, o formato da interferência não se alterou. Um funcionário, em entrevista, explica um certo caráter regulador da atuação dos funcionários, na medida que eles "atendiam diretamente às diretoras, entendiam melhor as justificativas". O acesso dessas diretoras à APC, ainda segundo esse informante, dava-se através da recomendação de parentes e amigos dos funcionários, os quais "sempre conseguiam incluir a obra pedida na lista, desde que realmente necessária"⁽³⁶⁾.

(36). Entrevista com um funcionário da Superintendência de Planejamento e Coordenação. Belo Horizonte, 24/07/91.

Mesmo introduzindo os funcionários nas "decisões" ali tomadas, os regulamentos não lograram excluir os políticos. Os próprios funcionários da Assessoria de Planejamento e Coordenação reconhecem que o principal "canal", como eles denominam, para acolhimento das demandas continuava sendo o político profissional. Afirmam que a função deles era criar uma alternativa para aquelas diretoras "que não conseguiam acesso aos deputados" (37).

Fode-se dizer que a centralização orquestrada pelo grupo de tecnocratas até mesmo aumentou o grau de legitimidade das práticas clientelistas na área educacional, porque complicou a gerência de um sistema que empregava, na época, aproximadamente 150.000 pessoas. E era encarregado de processar pagamentos, autorizações de férias, licenças para tratamento de saúde, transferências de todo esse pessoal, além de definir as alocações dos prédios escolares, os métodos e materiais pedagógicos para 722 municípios e mais de 6.000 escolas.

Num contexto como esse, a intervenção dos políticos profissionais em favor dos funcionários ou da população, impotentes e isolados nos municípios, para atingir formalmente as instâncias ^{de} acolhimento das demandas era, se não necessária, com certeza previsível. Essa mediação foi largamente utilizada como forma de estruturação do fluxo de recursos entre os governos estadual e municipal como se verá mais à frente.

(37). Entrevista com um funcionário da Superintendência de Planejamento e Coordenação, Belo Horizonte, 24/07/91.

Mas o embargo decisivo ao controle desses grupo de tecnocratas vinha, com certeza, da importância que as eleições municipais continuaram a ter no campo político do país. Nesse quadro, virtualmente todas as áreas de atuação da administração pública estadual, e entre elas a construção dos prédios escolares, continuaram a ser utilizadas como sistema mobilizador de votos pelos políticos profissionais imunes à tentativa de imprimir critérios tecnocráticos.

O estudo de Frances Hagopian mostra, ao contrário de muitos trabalhos, que ocorreu nesse período um compartilhamento do estado. As políticas fiscais e econômicas foram, de fato, controladas pelos especialistas, mas isso não significou deslocar as elites políticas tradicionais dos postos que controlam instrumentos de patronagem nas áreas distributivas do estado - Educação, Saúde e Obras Públicas. Essas posições estiveram apenas por pouco tempo fora do controle dos políticos⁽³⁸⁾.

Foi esse o quadro encontrado pelo governador eleito nas primeiras eleições depois do período autoritário. As modificações introduzidas pelo grupo que assumiu a Secretaria de Estado de Educação em 1982 marcaram o trâmite administrativo associado às construções de prédios escolares durante toda a década de oitenta. E o que se verá na próxima seção.

(38). Ver especialmente a tabela IV-3, p. 216.

1.2) O Grupo da Mudança - década de oitenta

O fim do bipartidarismo e a ampliação gradativa da competição eleitoral em todos os níveis só contribuiu para acentuar a tendência, observada na última década do período autoritário, de nomear políticos com perfis considerados mais técnicos para as Secretarias da Fazenda e do Planejamento, e mais políticos para as pastas da ^{área} social, como as da Educação, Saúde e Obras Públicas.

Não tendo ocorrido uma grande reforma administrativa, as políticas moldadas por cada secretaria tenderam a assumir linhas próprias em função, não apenas da diversidade das áreas de atuação, mas principalmente da grande diferenciação entre as equipes.

Para Secretário da Educação foi nomeado Otávio Elísio de Brito, um professor de engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais que havia dirigido algumas empresas públicas e alinhava-se com a ala "jovem" do PMDB.

Sua equipe era basicamente constituída por professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais e foi profundamente marcada pelas idéias do diretor da Superintendência Educacional da Secretaria, Neidson Rodrigues. Tratava-se de um professor dessa faculdade que havia participado da administração educacional do município de Piracicaba, no estado de São Paulo, uma das cidades cujas prefeituras desenvolveram projetos administrativos "democráticos", ainda na

vigência do regime autoritário, entre 1977 e 1983, juntamente com Boa Esperança (Espírito Santo) e Lages (Santa Catarina)⁽³⁹⁾.

A equipe assumiu a Secretaria de Educação com a idéia de criar formas participativas de ação educacional. Os depoimentos da época permitem supor que eles estavam impulsionados sobretudo pela intenção teórica, inspirada por Neidson Rodrigues, de utilizar o controle sobre os instrumentos do poder estatal para "promover uma mudança de mentalidade na estrutura, na organização, na administração da educação em Minas"⁽⁴⁰⁾. O *background* universitário foi muito utilizado para introduzir o rigor e a coerência de uma teoria formalizada na intenção reformadora. E facilitou a sua distribuição organizada aos funcionários da Secretaria e ao cidadão comum, através das matérias jornalísticas e dos documentos gestados na Superintendência Educacional⁽⁴¹⁾.

A idéia da "mudança de mentalidade" começou a ser implementada já em 1983, com a realização do Congresso Mineiro de Educação, no período compreendido entre agosto e outubro, em quatro etapas - unidade escolar, município, região e estado. Na

(39). Um relato das experiências na área educacionais dessas administrações pode ser encontrado em Luis Antônio CUNHA (1991). Educação, Estado e Democracia no Brasil, São Paulo, Cortez. Ver especialmente o capítulo 3.

(40). Entrevista de Neidson Rodrigues ao Estado de Minas, 22/03/88.

(41). Ver, por exemplo: Neidson RODRIGUES (1983a). Mensagem aos delegados da fase estadual do I Congresso Mineiro de Educação, Belo Horizonte SEE/MG; (1983b). Importância de uma sociedade mobilizada, Jornal da Educação; (1984a). A função da escola de 1o. grau numa sociedade democrática, SEE/MG; (1984b). Educação para Mudança, Jornal da Educação.

primeira, aberta a todas as pessoas da comunidade, cada escola produziu um relatório e elegeu participantes para o encontro municipal. Em todas as outras o procedimento era semelhante: produziam-se relatórios e elegiam-se representantes para a fase posterior. Depois do encontro regional, uma comissão instituída pelo diretor da Superintendência Educacional, composta por aproximadamente 200 funcionários da Secretaria que haviam participado do Congresso desde o nível escolar, reuniu os trinta relatórios produzidos naquela etapa e promoveu uma consolidação dos textos de todo o estado num documento denominado "Diretrizes para a Política de Educação em Minas Gerais". Esse documento foi a base para formulação do Plano Mineiro de Educação - 1984/87.

Existe um vínculo entre a trajetória do grupo da mudança no campo político mineiro e a realização do Congresso de Educação que deve ser buscado através da análise das operações para ampliação da sustentação política implementadas por eles, ou, em outras palavras, das operações para impor sua visão política e, ao mesmo tempo, fazer avançar os seus interesses específicos.

Nessa tarefa, eles foram apoiados pela identificação entre a sua proposta política e as representações que, naquele momento, eram produzidas no exterior do campo político - os tempos eram de "abertura política", "democracia" e "participação".

O Congresso Mineiro foi o primeiro ato concreto dessa identificação pois, ao gerar um fato político de ampla

cobertura jornalística, permitiu a visualização do projeto político democrático, participativo e de mudança veiculado pelo grupo. Esses foram os traços fundantes da sua individualização perante os agentes concorrentes e o que permitiu a sua entrada e permanência no campo político *do estado*.

Nesse sentido, não importa se a interpretação dos relatórios das diversas etapas do Congresso Mineiro realizada por aquelas duas centenas de funcionários encarregados da consolidação dos relatórios regionais correspondeu mais ou menos às discussões realizadas. A elaboração do Plano Mineiro de Educação a partir das propostas "oficialmente" geradas naquela instância simbolizou, de fato, a apropriação da idéia de participação popular pelo "grupo da mudança". Ao mesmo tempo, por permitir a visualização concreta desses novos interlocutores no campo da negociação política, contribuiu para a consolidação da crença na legitimidade de uma prática política que os incluísse.

Um dos trunfos fundamentais da equipe foi a construção bem sucedida do apoio dos professores e funcionários da Secretaria. Isso foi feito através, por um lado, do preenchimento dos cargos do segundo e terceiro escalão por funcionários oriundos desse meio. Por outro, da veiculação intensiva, para esses funcionários, da idéia de que, através da participação, seriam combatidas as influências políticas às quais têm sido atribuídos todos os fracassos e as dificuldades que o órgão enfrenta desde a década de vinte⁽⁴²⁾. Conseguiram, por essa

(42). Nos trabalhos de Anamaria Casassanta PEIXOTO (1983), Anamaria MEDINA (1986) e Noêmia LEROY (1986) pode-se ter uma idéia do grau de difusão da crença de que as dificuldades do

via, aprovar todas as normas internas necessárias para a imposição do seu projeto político, e, mais importante, apresentaram a si próprios como aliados do professorado de uma forma tão bem sucedida que Otávio Eliseo, homem político sem nenhuma base eleitoral, foi eleito deputado federal nas eleições seguintes, com apoio maciço dos professores de todas as regiões do estado.

a) A Regulamentação das Construções de Prédios Escolares

Os trâmites administrativos que regulavam a produção de prédios escolares em Minas Gerais fo^{ram} profundamente afetad^{os} pelas operações de imposição da visão política do "grupo da mudança" porque, desde o início da gestão, o grupo encarou a construção dos prédios escolares como altamente estratégica para o seu projeto.

A idéia básica que fundamentou os regulamentos e a criação de agências foi estabelecer canais de participação da população em todas as decisões da Secretaria relativas à construção de equipamentos educacionais - prédios escolares, quadras de esportes, laboratórios, bibliotecas escolares, etc. Pretendiam, com esse encaminhamento, inviabilizar um padrão de distribuição dos equipamentos que eles diagnosticaram estar sendo utilizado como instrumento de atendimento a interesses de grupos

órgão eram causadas pelas "influências políticas", entre os quadros funcionais da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais.

políticos de forma clientelista. Seria dever do Estado zelar para que todas as forças fossem igualmente representadas⁽⁴³⁾.

Para isso instituíram as Comissões Municipais de Ensino, concebidas como órgãos consultivos e de assessoramento junto às Delegacias Regionais de Ensino, sem vínculo institucional com a Secretaria ou outros órgãos públicos do município, estado, federação, mas resultado da iniciativa conjunta da Delegacia Regional e da Prefeitura, com membros eleitos e representativos dos diversos segmentos da comunidade.

Entre as funções primordiais das Comissões estava a coleta da demanda por ampliação do número de vagas na rede estadual do município como parte de um projeto maior de planejamento da expansão da oferta de vagas "que fosse educativo desde o próprio processo, que não fosse apenas um planejamento para a educação das crianças, mas que educasse também os adultos, a comunidade, os pais e os parlamentares, os políticos e todas as lideranças para aprenderem a trabalhar, criar um espírito de participação, de compromisso, de organização da sociedade, para cobrar, para exigir, para não ficar na vontade de uma ou duas pessoas"⁽⁴⁴⁾.

Ao mesmo tempo em que instituíam as Comissões Municipais como instância organizadora da demanda, o grupo criou, em caráter experimental, um órgão específico para gerência *da*

(43). Entrevista com a Secretária Executiva da Comissão de Obras e Aparelhamento Escolar (COBRAPE). Belo Horizonte, 13/12/91.

(44). Entrevista com a Secretária da COBRAPE. Belo Horizonte, 13/12/91.

política da produção de prédios escolares - a Comissão de Obras e Aparelhamento Escolar (COBRAPE).

A COBRAPE funcionava sob a forma de colegiado, do qual era presidente o secretário, com a participação de todos os superintendentes - "toda a cúpula da secretaria", nas palavras de um funcionário. A divisão das funções dentro do órgão ocorria, como conta o mesmo funcionário, de modo que "as decisões sobre a rede física eram decisões técnicas [apenas] ao nível da equipe" [equipe técnica da Comissão], "as decisões políticas e a distribuição dos recursos (....) eram discutidas nesse colegiado superior" que estava vinculado diretamente ao gabinete da secretária adjunta⁽⁴⁵⁾.

A instituição desse órgão com tais funções era interpretado pelos participantes da administração como decorrência da seriedade com que o tema foi tratado pelo grupo. Uma posição claramente oposta ^{da} à administração do período anterior que colocou todas as decisões sobre a rede física sob a responsabilidade de "um assessor com uma equipezinha de quatro ou cinco pessoas para ficar fazendo aquelas fichinhas de pedido"⁽⁴⁶⁾.

Em 1983, a nova sistemática já estava em vigor. O grupo pretendia que, a partir daí, o planejamento da rede física fosse feito "dentro de um contexto mais amplo de envolvimento da sociedade em toda a ação governamental" (....) "A gente queria

(45). Entrevista com a Secretária da COBRAPE, op.cit.

(46). Entrevista com a Secretária da COBRAPE, op. cit.

quebrar, mudando a nossa estratégia de ação, de modo que as pessoas tivessem um pouco de dificuldade de serem atendidas do modo anterior e que aprendessem a seguir o caminho que a gente tinha proposto" (47).

Pelo novo regulamento, as demandas de cada município eram discutidas nas Comissões Municipais e as prioridades eram arroladas num documento que um representante ficava encarregado de apresentar em reunião nas Delegacias Regionais de Ensino, onde se definia, consensualmente, uma escala de prioridades para a região. Numa terceira etapa, essa escala era definida a nível estadual em reunião da COBRAPE, mediante a análise de uma lista definida pelos funcionários, usando critérios instituídos a partir das justificativas apresentadas junto com os pedidos de construção e de avaliações periódicas do estado da rede de prédios escolares no estado. Em 1983, segundo o Projeto Apoio à Expansão de Ofertas Educacionais - exercício 1983, elaborado sob a coordenação da Superintendência Educacional e da Assessoria de Planejamento e Coordenação, os critérios foram:

1) "criação de unidades escolares" onde houver "comprovada defasagem no atendimento à população escolarizável";

2) "substituição de prédios com espaços inadequados representados por prédios alugados e/ou cedidos em situação precária;

3) "ampliação de prédios para atendimento específico à expansão das 4 últimas séries do 1o. grau";

(47). Entrevista com a Secretária da COBRAPE, op. cit.

4) "conservação e melhoria das instalações físicas de prédios estaduais de comprovada necessidade de serviços e/ou obra de manutenção" (48);

Um plano de prioridades era aprovado na reunião do colegiado, mas as autorizações de construção eram dadas pelo Governador, depois de uma reunião com o Secretário, e, posteriormente, era submetido à aprovação do Conselho Estadual de Educação (49).

As reformas nos procedimentos administrativos de acolhimento das demandas por prédio escolar promovidas pelo grupo da mudança alteraram, de fato, a relação de forças entre alguns órgãos da Secretaria de Educação.

A concentração da análise dos pedidos de construção na COBRAPE, por exemplo, fez a CARPE e a Superintendência de Planejamento e Coordenação perderem a posição de intermediadoras das demandas vindas dos municípios junto ao Secretário de Educação.

Para tornar menos traumática a perda de espaço sofrida pelos técnicos do órgão com a criação da COBRAPE, o grupo da mudança criou um espaço de discussões semanais que reunia a Secretária-executiva da COBRAPE, seus assessores e os funcionários mais graduados da CARPE. Nessas reuniões eram

(48). Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais - Plano para o Ano de 1983.

(49). Esse plano, como já foi dito, é a base para aplicação dos recursos advindos do Salário-Educação.

analisados os aspectos "técnicos" das obras em andamento, os problemas com liberação dos terrenos, etc.

A introdução desse procedimento na rotina da Secretaria de Estado da Educação reforçou a legitimidade, do monopólio da tecnologia de construção de prédios escolares construída através do tempo pelo corpo de funcionários da CARPE, mesmo tendo sido afastados, em contrapartida, da dimensão "política" da construção de prédios escolares.

Não obstante as restrições sofridas pelos técnicos da CARPE e da Superintendência de Planejamento e Coordenação, os depoimentos obtidos para essa pesquisa mostram que a tentativa de usar os regulamentos para deter a chamada forma clientelista de estruturação do fluxo de recursos para os municípios operacionalizada pelo grupo da mudança não foi bem sucedida.

b) Os Limites da Atuação do Grupo da Mudança

A tentativa de subordinar a demanda às instâncias político-burocráticas da Secretaria, através da criação das Comissões Municipais de Ensino, da COBRAPE e da instituição das normas de encaminhamento e processamento das demandas, foi consequência da valorização que o "grupo da mudança" deu à construção de prédios escolares como parte da estratégia armada para ocupar espaços no campo político mineiro. A definição da construção de prédios escolares em determinados municípios e não em outros "não podia ficar na vontade de uma ou duas pessoas, um

pede, o outro atende e às vezes um terceiro concorda"⁽⁵⁰⁾. O "grupo da mudança" procurava alterar, em seu benefício, a utilização da construção de prédios escolares como sistema mobilizador de votos que marcava o campo político mineiro consolidando esse canal de processamento das demandas.

Ao subordinar a definição das construções escolares à atuação das Comissões, a equipe utilizou a revalorização das disputas políticas, características do período, com a sua contrapartida de desvalorização das formas "tecnocráticas" de se orientar as "decisões" no interior dos órgãos públicos, para fortalecer a sua posição. Nessa operação, a equipe, por um lado, produziu a "participação popular" e a "democratização" exigida pela época enquanto que, por outro lado, se impôs no campo político mineiro como porta-voz - desses novos ventos políticos podendo, a partir daí usufruir legitimamente dessa posição.

Chamo a atenção para isso porque as condições dadas, naquele momento, para o desenvolvimento do projeto político do grupo fizeram com que a estratégia fundamental fosse a construção da legitimidade do projeto mais do que o sucesso da sua implementação. De fato, nos depoimentos dados para essa pesquisa, um alto quadro da COBRAPE mostrou a preocupação de deixar claro que o grupo sabia muito bem o que estava acontecendo "fora" do campo administrativo afirmando que, quando descrevia os procedimentos, estava falando "em termos ideais", porque as Comissões não funcionaram em muitos municípios⁽⁵¹⁾ e, mesmo

(50). Entrevista com a Secretária da COBRAPE, op. cit.

dentre as que funcionaram, havia aquelas que eram formadas por "lideranças extremamente sacanas". Também relatou que "às vezes o Secretário ia visitar uma cidade e encontrava uma escola numa situação muito precária que não estava no plano de prioridades" e era necessário incluir essa escola. Além disso que, quando o Governador tomava a decisão, "provavelmente alguma pressão política criava situações melhores para uns e para outros". Mas nesses últimos dois casos afinal, todas as construções "eram igualmente prioridade". Esse funcionário chegou a concluir que a "participação" não era suficiente para assegurar a justiça do provimento de prédios escolares porque, nesse tipo de planejamento, "aquele que fala mais alto, que tem maior persuasão, que tem mais prática termina vendendo o seu peixe"⁽⁵²⁾ em detrimento de outro demandante desprovido desses trunfos mas com maior necessidade.

Isso fez com que convivessem, de fato, diversas formas de processamento das demandas por prédios escolares durante esse período, não obstante a regulamentação gestada pelo "grupo da mudança" ter permanecido em vigor durante toda a década de oitenta. Nos raros municípios onde as Comissões foram bem sucedidas, pelo menos uma parte das demandas são ainda encaminhadas e discutidas através delas. Tem-se notícia de que ainda hoje persistem algumas tentativas isoladas de reviver a mobilização do Congresso Mineiro para apoiar a elaboração do

(51). Sobre os limites da atuação das Comissões Municipais de Educação ver SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes e AFONSO, Mariza Rezende "Movimentos Urbanos e Estado: novas tendências", esp. p. 92-3, s.n.t.

(52). Entrevista com a Secretária da COBRAFE, op. cit.

relatório de demanda de vagas nas escolas públicas estaduais, que acontece no final de cada ano.

De qualquer forma, o próprio fato das autorizações para construção terem continuado sob responsabilidade do Governador, numa negociação isolada entre ele e o Secretário da Educação, dá bem a medida do alcance que as alterações normativas tiveram sobre as práticas de definição das construções de prédio escolar.

O estudo de dois casos de construção escolar que tem lugar no próximo capítulo mostra em detalhes tal situação.

CAP. III: A Negociação

Nos capítulos anteriores verifiquei que o prédio escolar é um importante recurso eleitoral e que o governo estadual reúne as melhores condições financeiras para construí-lo. Mostrei que essa situação dá origem a uma negociação entre as lideranças municipais e o governador, na medida que coloca os municípios na dependência do governo estadual para suprir as suas necessidades de prédios escolares.

Tal negociação se dá num campo controlado por regulamentos concretizadores de uma política de construção de prédios escolares. Nesse quadro, constatei que a proposta da política em vigor na década de oitenta foi instituir a ilegitimidade das trocas clientelistas como sistema estruturador do fluxo desse recurso político objetivado para o município.

Esse capítulo contém um estudo da negociação propriamente dita. Para realizá-lo, reconstitui, em primeiro lugar, dois casos de construção de prédio escolar a partir de informações obtidas em entrevistas semi diretivas com algumas das pessoas envolvidas e dos depoimentos de um professor da rede estadual no município. Em seguida, reconstitui os desdobramentos da negociação nas instâncias centrais da Secretaria de Estado da Educação, a partir de depoimentos de funcionários inseridos nos seguintes órgãos: Delegacias Regionais de Ensino, Superintendência de Planejamento e Coordenação, Diretoria de Rede

Física e Gabinete do Secretário, alocados em diversas regiões do estado.

O objetivo foi recuperar, a partir da análise das formas micro políticas de interação dos agentes envolvidos com a construção de prédios escolares - prefeitos, deputados estaduais, diretores de escola, associação de moradores etc.-, os elementos caracterizadores da negociação em estudo.

Os depoimentos permitirão a confrontação da linguagem utilizada por esses agentes com a linguagem especializada, isto é, com a linguagem do pesquisador⁽⁵³⁾. Através desse procedimento será possível estudar a relação estabelecida em torno da construção de um determinado prédio escolar associada ao contexto específico em que ela se desenvolveu.

O ponto de partida é, pois, o relato dos acontecimentos que antecederam as autorizações para a construção de dois prédios escolares num município do Nordeste de Minas⁽⁵⁴⁾. A partir desses relatos, de outros depoimentos e de duas análises

(53). Sigo aqui a abordagem sugerida por Jean LECA e Yves SCHEMEIL em "Clientelisme et Patrimonialisme dans le Monde Arabe" (s.n.t.). Sobre o estudo da linguagem dos informantes a fim de extrair um "senso comum" da relação em análise, os autores observam que tal "senso comum" não é dado direta ou imediatamente pelos informantes, mas é construído a partir da sua memória e das suas crenças, à medida que organizam uma determinada descrição da relação. A tal construção são acrescidas à memória e as crenças do pesquisador quando analisa, posteriormente, a linguagem (ver especialmente p.8).

(54). Nos dois casos apresentados, as expressões entre aspas são reproduções literais da fala dos informantes. Todos os nomes próprios usados para nomear lugares e pessoas são fictícios.

quantitativas das construções realizadas num determinado período, revela-se o caráter da negociação que se estabelece em torno da construção de prédios escolares.

1) A Escola de Odete

Odete formou-se professora de 1o. grau no final da década de sessenta, como a maioria das filhas das famílias antigas de fazendeiros médios na época, e iniciou a sua carreira nas Classes Anexas à Escola Normal Oficial do município, onde Antonieta era diretora. Depois de três anos trabalhando como professora da 2a. série, sempre muito elogiada pela diretora, ela foi convidada para ocupar o cargo de Coordenadora Pedagógica das quatro primeiras séries. Odete sabia que esse convite simbolizava, antes de tudo, uma aliança, pela qual ela passaria a ser vista como uma espécie de "extensão" de Antonieta perante a comunidade.

Aceito o convite, Odete já estava há dois anos no cargo de Coordenadora, quando a necessidade de adaptar a organização escolar às determinações da lei 5692/71 fez com que as Classes Anexas fossem desmembradas da Escola Normal.

Enquanto Antonieta estabelecia contatos com a Delegacia Regional de Ensino e com a agência central da Secretaria de Educação, tentando incorporar as Classes Anexas à sua escola, Odete tinha outros planos.

Ela sabia que, se as Classes Anexas fossem incorporadas à antiga Escola Normal, ela estaria fadada a permanecer como Coordenadora pelo resto da sua carreira profissional. Por isso ignorou os esforços de Antonieta e encaminhou, discretamente, um pedido à DRE para ser nomeada diretora da nova escola, mostrando que o exercício da Coordenação durante aqueles anos, aliado à sua experiência como professora, capacitava-a, mais do que qualquer outra pessoa, para o cargo. Esse pedido percorreu um longo trâmite administrativo, com idas e vindas de documentos, esclarecimentos, etc.

Apenas quando Odete afastou-se da escola para cumprir uma licença maternidade Antonieta ficou sabendo da sua iniciativa. Poucas semanas depois, as duas escolas foram oficialmente desmembradas e passaram a chamar-se Escola Estadual Parque Azul e Escola Estadual Governador Israel Pinheiro.

Antonieta imediatamente atribuiu o fracasso das suas tentativas de incorporação à ação de Odete. E declarou, para quem quisesse ouvir, que aquilo tinha sido uma "traição", que ela sentia-se "apunhalada pelas costas" por Odete, que "o mínimo que ela esperava era gratidão", pois Odete lhe "devia" a nomeação para a coordenação das Classes Anexas quando ela era "uma simples professorinha recém-formada". O episódio abalou a amizade entre as duas, que ficaram sem se falar por algum tempo, foi muito comentado na comunidade e dividiu as opiniões.

Como as Classes Anexas funcionavam, até então, no prédio da escola de Antonieta e isso criava uma série de

constrangimentos diários. Odete fez um pedido de construção de prédio próprio à Delegacia Regional de Ensino. Uma inspetora foi instruída a avaliar a demanda e a disponibilidade de terrenos na cidade, mas, durante um bom tempo, a Delegacia não deu seguimento ao pedido, não o aprovando nem negando. Algumas pessoas achavam que "nisso devia ter o dedo de Antonieta". Nunca se constatou qualquer indício de que isso fosse verdade e Odete continuou esperando uma definição.

Algum tempo depois, Antonieta conseguiu uma autorização da Secretaria de Estado da Educação para uma grande reforma no prédio da sua escola. Depois da reforma iniciada, quando todas as turmas das duas escolas - Escola Estadual Governador Israel Pinheiro e Escola Estadual Parque Azul - passaram a funcionar em salas de aula improvisadas espalhadas pela cidade, ela solicitou à Secretaria de Educação a inclusão de "espaços especiais" no projeto de reforma, para "melhorar a qualidade do trabalho pedagógico" e "otimizar o aproveitamento do espaço disponível no antigo prédio escolar". Foram, por isso, incluídos na planta arquitetônica um laboratório de Ciências, uma sala ambiente para Educação Artística, um auditório e uma cantina. O número de salas de aulas foi reduzido, para que esses implementos pudessem ser acrescentados.

Quando acabou a reforma e as turmas foram reunidas outra vez no prédio, "descobriram" que não havia lugar para nenhuma das turmas da "escola de Odete".

As pressas, Odete recorreu ao seu pai, que era vice-prefeito da cidade, e ele autorizou o uso de um prédio escolar municipal desativado, para alojar os alunos. Isso implicou na mudança da escola para outra região da cidade, alterando, significativamente, o perfil da clientela da escola no ano seguinte, que passou a ser frequentada predominantemente por crianças oriundas de famílias de baixíssima renda.

Aproximadamente um ano mais tarde, o prefeito do município - Emílio Nascimento - conseguiu, através de uma complexa negociação com as autoridades estaduais e com outras lideranças da região, trazer uma agência regional do INPS para o município. Como condição para a alocação da agência, as autoridades estaduais exigiam que houvesse um prédio municipal à disposição em tempo hábil.

Ora, o único prédio disponível na cidade, em condições de abrigar a agência, era o prédio onde estava funcionando a escola de Odete. Para que pudesse ser repassado para a agência regional do INPS, a escola teria que ser desalojada mais uma vez.

A solução para o problema escolar, encarado como um problema da filha do vice-prefeito, foi dada por Emílio Nascimento e consistiu em encaminhar um pedido de construção de um prédio escolar estadual à Secretaria de Estado da Educação.

A aprovação saiu rapidamente, mas sem o terreno. A prefeitura alegava não ter condições de fazer doação. Queria um

terreno do estado. A primeira idéia foi construir na parte da frente da escola de Antonieta, onde ficava um grande jardim. Antonieta opôs-se veementemente porque isso "tiraria a sua fachada". Para fortalecer seus argumentos, encaminhou um pedido de construção à Diretoria de Rede Física da Secretaria de Educação e conseguiu uma quadra de esportes para a área. O prédio da escola de Odete foi construído na parte de trás desse terreno, numa área que estava em litígio judicial com invasores.

2) A Escola do Outro Lado do Rio

Ao mesmo tempo em que se desenrolavam os acontecimentos que culminaram com a construção da escola de Odete, outra disputa por obra escolar acontecia no mesmo município - a escola do outro lado do rio.

A ocupação da região da cidade que fica do outro lado do rio deu-se através do loteamento de uma grande área, promovido pelos proprietários e direcionado para população de baixa renda. A demarcação original dos lotes previa a preservação de uma área de 5.000 m² para a construção de uma escola.

Em meados da década de setenta, os moradores do novo bairro fizeram um abaixo-assinado para pedir ao Prefeito da época - Antoniano Borges - a ampliação da escola municipal que atendia às crianças do bairro. Com o aumento do número de moradores, ela tinha ficado pequena e muitas crianças estavam matriculadas em escolas no centro da cidade, cujo acesso era

muito difícil e perigoso, pois tinham que atravessar uma ponte de 200m de extensão muito movimentada e sem passagem para pedestre.

Um ano depois, Antoniano Borges ainda não tinha dado nenhuma resposta ao pedido. Em vista disso, os moradores montaram outro abaixo-assinado e encaminharam à Delegacia Regional de Ensino, num município a 400km de distância. Com isso, foi oficializado um pedido de construção de prédio escolar estadual no bairro.

O Delegado Regional determinou que Gilda Pimenta, inspetora escolar do município, fizesse os estudos necessários para subsidiar o pedido - análise da demanda, disponibilidade de terreno, etc. O parecer final aprovou a construção do prédio e a autorização foi publicada no Diário Oficial do estado.

Os moradores esperavam há dois anos que a obra fosse iniciada e acreditavam, segundo o professor entrevistado, que a demora devia-se ao fato de que não existia nenhum Deputado próximo, pois o Deputado majoritário⁽⁵⁵⁾ era de outra região: "E assim que funciona", diz ele "se não tiver um deputado, não consegue o prédio".

Nas eleições para governador que deram vitória a Tancredo Neves, em 1982, Emílio Nascimento foi eleito prefeito (tendo o pai de Odete como vice) e conseguiu que uma Delegacia Regional de Ensino fosse instalada no município.

(55). Os informantes denominam *deputado majoritário* o candidato a deputado mais votado no município que tenha sido eleito.

Achando que o quadro agora estava mais favorável, os moradores procuraram Gilda Pimenta, a inspetora que fizera o estudo relativo ao primeiro pedido, e solicitaram a sua ajuda para encaminhar um novo pedido de construção de prédio escolar à Secretaria de Educação. Gilda, nessa época, deixara de ser inspetora e estava encarregada dos programas de formação de professores leigos, mas era tida na cidade como alguém que "entendia tudo" e "tinha muita prática" para lidar com os regulamentos da Secretaria de Educação.

Ela sugeriu a montagem de outro abaixo-assinado alegando que "os meninos estavam correndo perigo de vida (na) ponte". Junto com os moradores do bairro, ela fez um levantamento do número de crianças que estudavam nas escolas da cidade. Pegaram assinatura das diretoras de todas as escolas que tinham alunos do bairro e que eram obrigados a atravessar a ponte, tiraram fotos, demonstraram que tratava-se de crianças pequenas, de sete anos, para "partir coração, para ter piedade". Enviaram o material para o Prefeito e para a Secretaria de Educação. Não tiveram resposta.

Por fim, pegaram o material desse terceiro abaixo-assinado e levaram para D. Antônio, Bispo da cidade, a quem pediram para "pressionar" o Prefeito", porque "a igreja pressiona melhor do que uma pessoa". O prefeito Emílio Nascimento, depois dessa conversa com o Bispo, "colocou a cópia do abaixo-assinado debaixo do braço, falou que ia dar a maior força" e encaminhou os

pedidos para construir os dois prédios escolares - a escola de Odete e a escola do outro lado do rio - juntos.

"Como eles tinham muito interesse em construir a escola de Odete por causa do INFS", e a escola do outro lado do rio não tinha nenhum problema, pois o terreno já estava assegurado, a autorização saiu rápido.

Dois anos depois, as duas escolas estavam construídas e o prefeito Emílio Nascimento "conseguiu" a nomeação de sua filha mais velha, recém-formada em pedagogia, para a direção da escola do outro lado do rio.

3) A Negociação

Os dois prédios escolares mencionados acima foram, na linguagem usada pelos agentes de educação, *conseguidos* no período em que o grupo da mudança ocupava a Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (entre 1983 e 1986), em pleno vigor das normas administrativas que procuravam instituir a ilegitimidade das relações clientelistas no ordenamento do fluxo de recursos para os municípios. Não obstante, o estudo desses casos permitirá concluir que as exigências administrativas sozinhas pesam muito pouco no sucesso ou fracasso de um pedido de construção.

Como pôde ser observado, a dificuldade na luta pela construção desses prédios escolares não foi cumprir os critérios técnicos definidos na política de construção de prédios escolares, pois o estado de Minas Gerais apresenta um déficit generalizado de prédios, segundo dados da Secretaria de Educação⁽⁵⁶⁾ e aquele município do nordeste mineiro não é exceção. A necessidade de reduzir os custos também foi atendida - a escola de Odete foi implantada num terreno que já pertencia ao estado e a escola do outro lado do rio ocupou um terreno do próprio loteamento⁽⁵⁷⁾.

(56). "Caracterização da Rede Física", Centro de Documentação e Informações Educacionais - Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, s.n.t.

(57). A regulamentação federal de uso do solo urbano instrui que na demarcação de loteamentos urbanos deve estar reservada uma "área institucional" para a construção de escola, praça ou outro equipamento de uso coletivo.

De fato, os depoimentos mostram que, apesar de terem sido construídos no período em que as Comissões Municipais de Educação eram a instância básica de acolhimento das demandas, esses prédios escolares foram objeto de uma negociação para além da aplicação pura e simples da regra, e que envolveu tanto os funcionários dos diversos órgãos da Secretaria de Educação, quanto as lideranças municipais e regionais.

A imagem da negociação formada através dos episódios relatados acima é marcada pela importância da interferência do prefeito do município. Emílio Nascimento é membro de uma antiga família política da região e havia sido eleito com aproximadamente 50% dos votos válidos do município para seu segundo mandato no cargo.

Nas operações para conseguir a alocação dos dois prédios escolares para o seu município, Emílio Nascimento articulou-se com o deputado estadual majoritário para incluí-los na lista das prioridades de construção daquele ano. Segundo uma funcionária da Delegacia Regional sediada no município, o Prefeito "exigia a assinatura dos deputados que tinham recebido votos no município" em todas as demandas feitas às agências estaduais⁽⁵⁸⁾.

Esse deputado estadual majoritário constituiu-se, assim, num mediador entre o município e o governo estadual. A

(58). Entrevista da pesquisa com um funcionário da Delegacia Regional de Ensino do município na época. Divinópolis, 29/03/91.

imagem de que a mediação é o requisito básico para a alocação dos prédios escolares estaduais em Minas Gerais esteve presente em praticamente todos os depoimentos de funcionários da Secretaria de Estado da Educação. O depoimento de uma assessora do secretário da educação reproduzido parcialmente abaixo mostra como essa mediação é objetivada.

QUADRO III-1: PONTO DE VISTA SOBRE A CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS ESCOLARES: UMA ASSESSORA DO SECRETÁRIO DA EDUCAÇÃO:

"O fato (da obra solicitada) preencher todos os pré-requisitos era um fato importante mas não era suficiente. Problemas com o recurso levavam a uma análise de prioridades. (...) Era elaborado um mapa com os resultados das análises, onde era possível ter uma visão da situação (dos pedidos) do estado como um todo. Qual região está mais carente, etc. Ai ia a consideração do Secretário. O Secretário não resolve sozinho. Ele consultava os deputados interessados. E ai vem todo esse trâmite que a gente não entra no mérito porque a gente sabe que tem, mas (...) não pode provar."

Pode-se dizer, portanto, que a negociação em torno da construção dos prédios escolares engloba a articulação das lideranças municipais com um deputado majoritário para realizar uma mediação de recursos entre o governo estadual e o município. Duas dimensões indissociáveis, mas analiticamente distintas, estão presentes na negociação: uma dimensão objetiva - a troca real de bens - e uma dimensão simbólica - a valorização subjetiva desta troca⁽⁵⁹⁾.

(59). Devo o uso desses termos a Gérard LENCLUD em sua análise do clientelismo como componente do sistema de clans na Córsega. Ver LENCLUD, G. (1986). "De Bas en Haut, de Haut en Bas. Le système des clans en Corse" Etudes Rurales, 101-2:137-73, janv.-juin.

a) *A Dimensão Objetiva*

Na negociação estabelecida por intermédio do deputado majoritário entre o prefeito e o secretário de educação e/ou o governador, o prédio escolar é alocado em função das características políticas de quem está solicitando a autorização para construir o prédio. Em outras palavras, faz-se uma avaliação do ganho político, sempre em termos de votos, associado ao atendimento daquele pedido.

No período estudado aqui, essa avaliação do ganho político dava-se por ocasião da elaboração final da lista de obras a serem realizadas no estado, numa reunião do secretário de estado da educação com o governador, na qual se discutia as justificativas que fundamentavam os pedidos de construção de prédio escolar em cada município.

Na entrevista reproduzida no quadro abaixo, por exemplo, um delegado de ensino de um município do sudoeste do estado explicita a lógica que fundamenta a concessão de uma autorização para construir um prédio escolar.

QUADRO III-2: PONTO DE VISTA SOBRE A CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS ESCOLARES: UM DIRETOR DE DELEGACIA REGIONAL DO SUL DE MINAS

"No final de cada ano, a DRE deve organizar uma ampla reunião junto às comunidades escolares de todos os municípios da jurisdição para discutir o Plano de Ofertas Educacionais para o ano seguinte. (...) A DRE deve apresentar, ao final dessas reuniões, que em geral duram uma semana, um documento ("consolidado"), democraticamente discutido, onde são listadas as prioridades de ofertas educacionais para a jurisdição. Tal documento será encaminhado pela DRE, com informações adicionais, do ponto de vista pedagógico/administrativo e, na ocasião propícia, o diretor da DRE é chamado pelos órgãos técnicos da SEE, para aprovação (ou adiamento) das prioridades. Ocorre que, entre a discussão do Plano com as comunidades e as providências para o seu atendimento, podem surgir pressões políticas através de prefeitos, vereadores e principalmente deputados, para que sejam atendidas reivindicações que são politicamente importantes. As pressões podem ser sobre os diretores das DREs (estas procuram manter-se coerentes com o Plano e, não raro, repelem tais pressões), ou diretamente junto às autoridades estaduais, onde certas demandas escolares são 'negociadas'. Rompe-se, desta forma, a escala de prioridades, principalmente quando as autoridades estaduais também não respeitam um plano previamente discutido, e pode ocorrer o atendimento de demandas não prioritárias, gerando situações embaraçosas como criação de cursos, extensão de série, etc., em localidades onde tal atendimento não estava prioritariamente fixado. Em 198.., fui procurado por engenheiros e diretores de uma empreiteira (...), que portavam um cheque para construção de uma oficina pedagógica na Escola Estadual ... da cidade de ... Segundo os diretores e engenheiros, a importância havia sido liberada diretamente pela assessoria da Secretaria de Educação, tendo constatado a DRE que, pelo valor da obra, merecia licitação. A firma queria o parecer técnico da DRE para que as obras fossem aprovadas e as dependências utilizadas. Como o processo não passou pela DRE, como seria normal, mediante as informações fornecidas pela sub-coordenadoria de rede física, recusei-me a fornecer o aval técnico. Nos dias posteriores à visita da firma, recebi vários telefonemas da assessoria do Secretário, de pessoas diferentes que ocupavam cargos de confiança na SEE para elaboração do parecer de aprovação das obras. Segundo os assessores, a obra era 'importante' para a escola, considerando-se, principalmente, a eleição de prefeitos na cidade, o que ocorreria em novembro (do mesmo ano). A verba para a construção fora liberada com a interferência do Deputado majoritário na região (mas não na cidade). Até o dia em que permaneci na DRE, o parecer técnico não foi liberado (porque eu não deixei), embora a oficina já estivesse pronta há mais de um ano...".

A articulação do deputado com os líderes locais para conseguir o prédio escolar para o município dá-se a partir do reconhecimento de que cada um detém recursos que interessam ao outro. A liderança municipal, que está em contato direto com os eleitores, entra com o controle sobre os votos. O deputado entra com o controle sobre a alocação do prédio escolar.

Apesar dessa troca de prédios escolares por votos conter um componente nitidamente funcional, a valorização

subjetiva de que é objeto por parte dos agentes envolvidos impede que ela seja reduzida ao seu caráter instrumental apenas.

b) A Dimensão Simbólica

A dimensão simbólica consiste na avaliação subjetiva da relação que é realizada pelos agentes envolvidos. Nesse caso, o valor de um prédio escolar tem um componente subjetivo. Por isso, não se reduz à utilidade do prédio em si, mas incorpora ganhos de prestígio ou de influência associados à própria relação de troca, isto é, à forma assumida pela troca, mais que ao bem trocado especificamente. Nesse sentido, interessa buscar os elementos que a definem.

Um dos aspectos cruciais do tipo de relações estabelecidas em torno da construção de prédio escolar em Minas Gerais é o personalismo da relação. Dai vê-se que a troca é articulada dois a dois, não há jamais a presença de qualquer grupo⁽⁶⁰⁾. Tudo circula e distribui-se diretamente, ninguém se esconde atrás de cargos ou títulos. A satisfação do direito assume, nesse caso, a forma de atender a um pedido como um serviço pessoal, um favor.

(60). Essa relação direta entre dois indivíduos, estabelecida para troca de favores e ajuda em caso de necessidade, tem sido denominada diádica pelos estudiosos. Ver, por exemplo, Carl LANDE (1977). "The Dyadic Basis of Clientelism". In: SCHMIDT, S.; SCOTT, J.C.; LANDE, C. E GUASTI, L. (eds.) Friends, Followers and Factions: a reader in political clientelism. Berkeley, University of California Press, pp.13-37.

E de acordo com essa lógica que o pedido de construção da escola do outro lado do rio, apesar de processado no período de vigência das Comissões Municipais de Educação, só foi encaminhado para a agência central como um pedido legítimo depois de se tornar um pedido do Bispo. Isso é o que justifica o uso da frase "a Igreja pressiona melhor do que uma pessoa" para justificar a falta de poder, não de uma pessoa (pois não se tratava, em absoluto, da pressão de uma pessoa), mas de um grupo organizado de moradores de um bairro. Mais ainda, esse grupo estava assistido por uma pessoa que, sendo funcionária da Delegacia Regional de Ensino sediada no município e ex-inspetora, era experiente no encaminhamento desse tipo de demanda. Nem se tratava, é claro, da "pressão da Igreja" pois o Bispo procurou o Prefeito na condição de notável local. O requisito para estabelecimento do diálogo foi a reunião de dois iguais que implementou um ajustamento sem negociação com os moradores organizados.

A adoção de estratégias de expressão das demandas tais como o abaixo-assinado de moradores para encaminhamento de pedidos de construção de prédio escolar estava sintonizada com as novas palavras de ordem da política não só educacional e nem só mineira de então. Pregava-se a discussão e a participação nas ações governamentais. Essa sintonia, porém, não foi suficiente para subverter a lógica personalista.

Do mesmo modo, a falta de prédio escolar da Escola Estadual Parque Azul só pôde ser solucionada porque foi percebida como um problema da filha do vice-prefeito - a "escola de Odete".

Identifica-se aqui uma dissimulação dos cálculos estratégicos realizados pelos envolvidos nas negociações. Essa dissimulação está na origem da representação do agente mediador fazendo um favor, prestado ou devido a pessoas com quem tem uma relação de confiança e amizade, jamais atendendo a um direito, respondendo a uma pressão para estabelecer um compromisso negociado, como a existência de um grupo de moradores organizados poderia fazer supor.

A dissimulação é regida por um conjunto de rituais sociais determinado por um código cultural construído a partir de noções de honra e de obrigações pessoais que dão origem a entendimentos informais definidores dos procedimentos da troca, da perpetuação da relação que a possibilitou e da utilidade dos bens e serviços trocados para cada parte⁽⁶¹⁾.

Os procedimentos são de tal forma reconhecidos e aceitos pelo conjunto da sociedade que parecem funcionar como regras de um jogo. Não obstante, trata-se de regras de um jogo que, entabulado nas brechas da regra oficial ou até mesmo contra ela, não é visto como o jogo oficial. Ao contrário, trata-se de um jogo que "não se pode provar"⁽⁶²⁾, um jogo com a regra. Por

(61). Para alguns autores, esse vínculo a longo prazo, que implica um apoio incondicional ao longo do tempo, estaria na origem da difusão desse tipo de relações na esfera política, porque influiria significativamente na redução da incerteza do jogo político. Ver, sobre isso, Leca & Schemel (s.d.), op.cit., especialmente p.01.

(62). Ver depoimento apresentado no quadro III-1.

terem esse formato quase contratual e, portanto, relativamente seguro, esses procedimentos organizam, de fato, um fluxo contínuo de recursos do estado para o município. E a concretização desse fluxo que está na origem da perpetuação dessa prática.

Constitui-se, é verdade, uma relação de dependência. Mas ocupar a posição de dependente não implica que se torne refém político. Ao contrário, o Bispo e o pai de Odete articulam-se com o Prefeito e esse com o Deputado estadual através da persuasão mútua da utilidade que um pode ter para o outro. O sucesso da alocação do prédio escolar transfere o prestígio e a importância daquele que tem acesso aos recursos políticos objetivados para aqueles por quem ele "negociou". O sucesso dessa operação fortalece, ao mesmo tempo, a gratidão e a fidelidade ao aliado que resolve os problemas ou crises. E nesse sentido que se concebe o estabelecimento de uma relação de dependência entre os agentes envolvidos que não implica perda de dignidade em qualquer dos pólos. Ao contrário, a relação de dependência é o oposto da relação de subserviência.

Ao ser eleito prefeito com 50% dos votos válidos do município, Emílio Nascimento tornou-se um elemento da cadeia de intermediação. Ao trazer para o município esses recursos políticos objetivados, Emílio Nascimento construiu, para os seus eleitores, a imagem de um político dotado de prestígio e contatos no campo administrativo estadual capazes de fazer fluir para o município os recursos necessários para resolver os problemas dos seus aliados - os dois prédios escolares e, ainda, outros benefícios para o município como a agência regional do INPS.

Os adjetivos usados para qualificar o prefeito explicitam os elementos que estão na origem da ampliação da base eleitoral desse político e que convivem por um lado, com o discurso paternalista que prega partir o coração e comover as autoridades e, por outro, com o discurso participativo expresso pelos abaixo-assinados: um agente de educação refere-se a ele como "um homem firme e fiel que conseguiu muitos benefícios para o município"⁽⁶³⁾ - prédios escolares, agências regionais do INPS e da Secretaria de Educação etc.

O fato é que o valor do bem trocado é dado, principalmente, pelos ganhos de prestígio e importância conseguidos numa manobra de identificação pessoal, de apreensão concreta do outro. Nesse sentido, o status daquele que recebeu o favor é determinado mais pela forma de obtenção do favor do que pelo favor em si, isto é, menos pelo prédio escolar e os benefícios que a sua construção traz para a comunidade, do que pelo prestígio associado a essa forma de trazer benefícios para a comunidade.

O que está em jogo, no caso da construção de prédio escolar, não é simplesmente o prédio escolar ou os votos a ele vinculados. No campo de produção de prédios escolares joga-se com um recurso político objetivado que é alvo de uma relação de troca que não se esgota em sua dimensão instrumental. Daí o ganho medir-se em apoio, em prestígio. Não se fala em comissão, caixinha, "presentes". Em situações determinadas esse apoio e

(63). Entrevista da pesquisa com um professor da rede estadual do município. Belo Horizonte, 27/03/91.

esse prestígio corporificam-se nos votos obtidos, mas não se esgotam aí.

Nesse sentido, o uso ostentatório do favor obtido é crucial na relação estabelecida entre os agentes interessados na construção de um prédio escolar. Os depoimentos mostraram que os próprios agentes envolvidos fazem questão de anunciar, para toda a comunidade, a forma de obtenção do recurso. Os diretores "são intimados a convidar os pais de alunos para uma cerimônia de entrega dos cheques" relativos à liberação de verbas para construção de uma oficina pedagógica, o Deputado anuncia para os moradores de um determinado município que foi ele quem "conseguiu a escola", as carteiras são transportadas em caminhões com faixas com o nome de quem forneceu o transporte, etc. Nos depoimentos reproduzidos abaixo esses exemplos podem ser apreendidos dentro do seu contexto específico.

QUADRO III-3: PONTO DE VISTA SOBRE A CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS ESCOLARES: UM DIRETOR DE DELEGACIA REGIONAL DE ENSINO DO SUL DE MINAS

"A manipulação de verbas destinadas a obras de ampliação de prédios escolares, construção de quadras poliesportivas, reparos de urgência, etc., constitui hábito nas 'negociações' políticas. Nas épocas eleitorais, por exemplo, é que as verbas são manipuladas, como aconteceu em 198.. (...) Neste ano, às vésperas das eleições, o Deputado da cidade (...) apareceu trazendo uma série de cheques para reparos em escolas e construção de quadras. Acompanhado do candidato a prefeito de seu partido na época, percorreu uma a uma as escolas beneficiadas e praticamente intimava as diretoras a reunirem pais, alunos, professores para a 'entrega' do cheque. Como diretor da DRE, sequer fui comunicado da liberação das verbas e nem tive conhecimento da existência delas, já que não foram, como era de praxe, publicadas no órgão oficial para amplo conhecimento da população"⁽⁶⁴⁾.

(64). Entrevista da pesquisa com um ex-diretor da Delegacia Regional de ensino de um município do sul de Minas. Campinas, 28/08/91.

QUADRO III-4: PONTO DE VISTA SOBRE A CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS: A SECRETARIA-EXECUTIVA DA COMISSÃO DE REFORMA E APARELHAMENTO DE PREDIOS ESCOLARES (COBRAPE)

"Eles usavam uma jogada também que era o seguinte, essa centralização de carteira, que é louco construir aqui na Gameleira. Uma mulher de Salto da Divisa tem que arranjar um caminhão pra buscar carteira. Ela é que é responsável pelo transporte. E o Prefeito, a escola, quem quiser. Mandava avisar, "as carteiras estão prontas, pode buscar". No nosso custo não estava transporte, entendeu? Então o Deputado da região, o Prefeito, um amigo da diretora, qualquer coisa, arranjava. Ai, o que que é? Ia a carteira com a faixa com o nome da pessoa que tinha dado o transporte, né? Tudo isso manipulado politicamente e desviado às vezes. Porque às vezes o Prefeito cedia um caminhão mas falava "mas eu vou querer um tanto pra mim". Então a gente não dava, não, mas a diretora às vezes negociava, ela pedia um pouco mais, arranjos, sabe? E tinha assim de pegar carteira velha de escola estadual e botar na escola municipal que era uma coisa que a gente estimulava. Já que a gente tá construindo um prédio novo, tá substituindo um prédio velho, então nós vamos entregar o prédio novo com carteiras novas, pega as carteiras velhas e entrega para a prefeitura, vai botar nas escolas rurais, faz uma reforma, passa um vernizinho, né? Como essa política às vezes era mal interpretada tinha gente, tinha prefeito que falava "eu mando buscar a carteira desde que me dê umas carteiras pra escola municipal". E isso era abrir um precedente que até eu não acho injusto, não, mas nessa época a gente não tinha essa, o volume de carteiras que a gente precisava era muito maior do que o que a gente produzia aqui numa única fábrica."

Esses episódios não são exemplos de vazamento de informação ou quebra de sigilo. O anúncio da forma de obtenção do favor é necessário em vista da importância de aparecer como aquele que conseguiu a escola. Mais do que importante, é fundamental que o favor concedido apareça enquanto tal, que o prestígio do mediador junto ao governo estadual seja demonstrado, provado, reconhecido. E isso é que vai manter e aumentar a rede de aliados.

Tal ostentação é contraposta ao "não se pode provar" apresentado no quadro III-1. A contraposição da prática legitimada às regras burocraticamente instituídas gera um paradoxo: por um lado, vê-se que a negociação dos recursos destinados às construções escolares superpõe-se aos regulamentos instituídos e é representada como uma relação que se estabelece à margem do *pais legal*. Por outro, essa superposição, ao invés de ser ocultada, é, isso sim, objeto de uma "crônica da subversão

anunciada", imposta pelas próprias características da relação estabelecida entre os envolvidos.

E nesse quadro que o conhecimento da linguagem, do mecanismo e dos rituais, associado à opacidade e à falta de controle sobre o processo de autorização das construções, permitiram que o ocupante de um alto cargo no órgão encarregado das construções escolares enviasse cartas aos prefeitos e lideranças de "sua região" todas as vezes em que era finalizado um processo de licitação de obra num dos municípios, atribuindo a si próprio os méritos pela aprovação daquela construção e construindo para si próprio uma rede de devedores, como o depoimento reproduzido abaixo permite verificar⁽⁶⁵⁾.

QUADRO III-5: PONTO DE VISTA SOBRE A CONSTRUÇÃO DE PREDIOS ESCOLARES: A SECRETARIA EXECUTIVA DA COBRAPE

"(...) O presidente da CARPE, ele tinha também uma função política (negociava recursos do FAS), entendeu? Então, ele precisava de aparecer politicamente, então, ele ficava procurando coisas também, né? Aliás, nosso problema que a gente teve com a CARPE, não foi no nível técnico. No nível político nós tivemos alguns porque como o (...) presidente da CARPE estava muito interessado em aparecer politicamente, foi o caminho que ele encontrou para aparecer, tanto é que foi eleito deputado federal depois, era de usar essas obras dizendo que ele tinha conseguido, sabe? Então ele fez uma jogada danada com isso e como ele falava isso, muita gente ia pedir diretamente a ele, então ele nos pressionava muito pra gente autorizar certas obras que eram do interesse dele".

De outro modo, existe a preocupação em adequar esses procedimentos às normas burocráticas em vigor. O delegado regional de ensino encarregado da análise pedagógico-administrativa que fundamentaria a aplicação dos critérios para a construção dos prédios escolares de acordo com os regulamentos

(65). O envio dessas cartas para os funcionários da Secretaria também é prática comum nos casos em que ocorre a publicação de qualquer benefício funcional no Diário Oficial do estado.

instituídos pela "política" é chamado, ainda que a posteriori (quando o equipamento já está consumido), para preencher os formulários detalhados exigidos pelos regulamentos da legislação da prestação de contas, objetivando a implementação da norma.

E mesmo os altos funcionários da Secretaria de Educação que participam da formulação das regras oficiais reconhecem e incorporam a regra do jogo à regra oficial. Não obstante afirmar e reafirmar o caráter independente do trabalho realizado pela Comissão de Obras e Aparelhamento Escolar em relação aos políticos profissionais, a Secretária Executiva relata, ao mesmo tempo, que os prédios escolares escolhidos pelo governador como prioridade nem sempre eram considerados prioridade pelos técnicos, "mas afinal, todos ali eram igualmente prioridade". Veja um trecho significativo do depoimento abaixo.

QUADRO III-6: PONTO DE VISTA SOBRE A CONSTRUÇÃO DE PREDIOS ESCOLARES: A SECRETARIA-EXECUTIVA DA COBRAPE

*(....) O planejamento educacional era feito, chamava-se Plano de Expansão e Melhoria do Atendimento Escolar. Na hora em que o Plano de Expansão era aprovado em novembro, mais ou menos, que ele ia para o Conselho de Educação para aprovar as criações de escolas, iam os processos, etc. A gente então fechava o Plano de Obra e entregava para o Secretário as nossas prioridades. Nesta hora, entre as nossas prioridades provavelmente alguma pressão política criava situações melhores para uns e para outros. O governador tomava a decisão, mas ele recebia um material que era fruto de todo um trabalho e nós não temos a experiência dele mandar fazer nada diferente daquilo. Entre aqueles ali ele escolhia um ou outro que a gente pensava que outra coisa era mais importante, mas afinal, todos ali eram igualmente prioridade. (....) Os deputados não gostam de participar das reuniões, gostam é de ficar no gabinete e depois influir. A gente falava com eles, quando vinham reclamar, que, infelizmente, o único jeito era, no ano que vem, tentar influir na decisão lá no nível local. Ele tem aproveitar as bases, ora. A gente conversava amigavelmente, nunca tive um problema com político, nunca sofri uma pressão, uma indelicadeza, eles respeitavam demais o trabalho da gente e iam no gabinete do Secretário, porque com a gente... eu falava "eu vou ver, vou chamar, vou ver, o senhor pode contar com o meu máximo empenho, mas você sabe, a nossa forma de trabalhar tem sido essa, então a gente não pode também desautorizar o nosso pessoal, senão o senhor sabe, a gente não conta com eles, né? Quando você envolve todo mundo fica muito mais fácil recusar. Agora, isso não impede que de vez em quando alguma emergência acontecesse. E um telhado que desaba, uma chuvarada que arrasa a casa. E eles comunicavam que valia a pena incluir tal ou qual caso. A gente mandava abrir uma coluna para emergências, e não era simplesmente porque alguém tinha falado. A gente mandava confirmar, vinha um parecer da DRE mostrando que aquilo era real. E aí a gente tinha alguns projetos que eram para isso mesmo. Mas tinha um caso muito especial. As vezes o Secretário ia visitar uma cidade e encontrava uma escola numa situação muito precária e nem estava no plano de prioridade, porque talvez o pessoal não tinha tido a força de reivindicar. Porque a gente não pode esperar, e é aí que falo que existe a falha nesse tipo de planejamento, porque aquele que fala mais alto, que tem maior persuasão, mais prática termina vendendo o seu peixe. Mas esse é o jogo. (....) Então, há falhas nisso, mesmo porque muita Comissão Municipal, a gente tem que reconhecer, foi feita pelo Prefeito, chamou fulano, fulano, fulano, vem cá, me ajuda, assina aqui. Provavelmente aconteceu muito isso. A comissão nomeada, às vezes na maior das boas intenções, pelo Prefeito, porque ele tinha visto a sugestão do Congresso então falava "vamos partir na frente, vamos montar, professor..." como às vezes as pessoas nomeadas por ele não estavam tão envolvidas, não tinham sido indicadas, não tinham vindo do movimento, não eram participativas, apareciam pouco e ele acabava decidindo tudo sozinho, ou a Secretaria Municipal de Educação ou o inspetor escolar do estado junto, uma série de jogos que a gente sabe que havia. (....) Mas a gente tinha toda a consciência disso, que o processo de aprendizagem seria lento, que teríamos alguns num nível muito melhor do que outros, municípios em diferentes estados de avanço da prática de ação, da prática democrática mesmo. (....) Mas a gente tinha que por fé naquilo, claro, e fazer, porque era o que tinha vindo pra gente, se fosse duvidar, eu tinha que duvidar de todos. E aqueles formadas só por lideranças legítimas mas extremamente sacanas? Agora se a gente for duvidar, duvida de todos. E, o que vai acontecer é que de repente, algumas coisas que a gente fazia o pessoal vinha reclamar. Eu falava, ah, então participe melhor da próxima vez, é que nem eleição, né?"

Concluindo, esse modo personalista de exercício do poder, resultado das práticas aqui identificadas, exige que o favoritismo seja praticado às claras e promovido a norma de

governo. O princípio de satisfazer o direito de um interessado sob a forma de favor concedido gera relações verticalizadas e hierarquizadas no grupo de aliados e, em contrapartida, despossui e submete o adversário político que não tem acesso aos recursos.

Um aspecto da negociação em torno da construção de prédios escolares ainda a ser esclarecido refere-se à forma de participação do partido político nessa troca personalista de prédio escolar por votos. Ao mesmo tempo que destacam as relações personalistas entre os envolvidos na troca, os depoimentos indicam a importância da identidade partidária entre o governador do estado e as lideranças políticas municipais e regionais, especialmente o deputado majoritário. É desse aspecto que tratam os dois próximos itens.

c) Identidade Partidária e Ocorrência de Obra Escolar

QUADRO III-7: PONTO DE VISTA SOBRE O CAMPO DE CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS ESCOLARES: UM FUNCIONÁRIO DE DELEGACIA REGIONAL DE ENSINO DO NORDESTE MINEIRO

"Numa construção de escola, assina o Governador, o assessor do governador e assina o Secretário da Educação. O deputado sempre entra de acordo com o prefeito ou com o presidente do partido, ou com ambos. Em Morro Azul ultimamente, quem tem dado as rédeas não é o prefeito, quem está atuando é o PMDB, pois o governo (estadual) é do PMDB, o deputado majoritário é do PMDB e o prefeito eleito em 1988 é do PFL."

Nesse item é realizada uma análise quantitativa de dados sobre as construções escolares referentes a todo o estado.

Dada a constituição das construções escolares como recurso político, são necessárias algumas observações preliminares sobre os dados relativos às obras realizadas no estado durante a década de oitenta.

Não está disponível na Secretaria de Estado da Educação qualquer relação dos prédios escolares construídos por município, durante a década. Os dados são globalizados para o conjunto do estado, o que, dado o tamanho da rede e a sua abrangência, resulta em informações muito genéricas, insuficientes para, por exemplo, um estudo do padrão geográfico das construções. Os funcionários dos órgãos justificam este tipo de tratamento afirmando que não têm "uma relação das escolas construídas por município porque a Secretaria não precisa fazer levantamento de necessidades de construção já que isso não ia adiantar para nada - a decisão é sempre política, não precisa de informação técnica" (66).

Por acreditar que essa informação só era necessária para quem tinha a função de fiscalizar as obras, funcionários das diversas agências da Secretaria de Educação do estado orientaram-me a procurá-la no Departamento de Obras Públicas, órgão da Secretaria de Estado de Obras Públicas encarregado de gerenciar as construções escolares.

Um assessor do Diretor do Departamento, primeiro contato realizado dentro do órgão, não se dispôs a fornecer dados

(66). Entrevista com um funcionário do Centro de Informações e Documentações Educacionais da Secretaria de Estado da Educação, Belo Horizonte, 22/04/1989.

oficiais sobre a construção de escolas em Minas Gerais. Explicou que não era possível liberar o acesso a tais dados porque constituíam "informação explosiva, politicamente falando. Porque você deve saber que todo governador constrói na sua região. Todos fazem isso. Se você pegar o primeiro período Hélio Garcia, vai ver um acúmulo de construções no sul de Minas, Santo Antônio do Amparo, por ali. Com o Newton Cardoso, a mesma coisa. As construções estão todas concentradas no norte do estado. Já pensou um 'mapa' desses na mão da imprensa? Na época das eleições veio um monte de gente aqui atrás disso. Não acharam nada. Tivemos ordem de não dar nada, nem para o pessoal que fazia campanha para o Hélio. Não puderam apresentar nem os dados de quantas escolas foram construídas na época dele" (67).

Procurei, então, um acesso direto ao diretor do órgão através de contatos familiares. Dessa maneira, obtive informações mais precisas sobre a dificuldade de reunir os dados pretendidos: a reforma administrativa que extinguiu a Comissão de Aparelhamento, Construção e Reforma de Prédios Escolares (CARPE) obrigou a uma mudança de prédio na qual muitos arquivos do período Hélio Garcia se perderam e não se sabe se algum dia conseguirão recuperar alguma coisa. Esse é o destino dos dados "que não adiantam para nada" mas que, ao mesmo tempo, são "informação explosiva". De todo modo, os contatos familiares tornaram disponíveis os dados sobre as construções de prédios escolares realizadas durante o governo Newton Cardoso, alegadamente os únicos que restaram depois da reforma. Note-se

(67). Entrevista com um assessor do Diretor do DEOP, Belo Horizonte, 03/04/1991.

que aquele diretor, responsável pela liberação dos dados, fora nomeado pelo governador Hélio Garcia, recém-eleito e ferrenho opositor do governo anterior, o que facilitava a cessão das informações relativas a esse período.

Para explicitar a participação do partido político nas negociações em torno da construção de prédio escolar num determinado município, estudei as características político-eleitorais dos municípios mineiros, comparando aqueles que receberam construções de prédios escolares com aqueles que não receberam. O objetivo foi qualificar a associação entre ocorrência de construção escolar e identidade partidária entre o deputado majoritário e o governador.

Em outras palavras, tratei de avaliar se o fato do deputado majoritário pertencer a um partido que faz oposição ou apóia o governador faz diminuir ou aumentar as chances de realização de obras escolares no município.

É importante ressaltar que o tipo de informação que usei nesse item não permite uma conclusão definitiva, mas a eventual constatação da ocorrência de um padrão regular de associação entre identidade partidária e realização de obra escolar será útil para tornar mais nítida, na discussão sobre as práticas políticas mineiras, a participação dos partidos políticos na estruturação do fluxo de recursos políticos objetivados para o município.

Assim, foi realizada aqui uma comparação da posição partidária daqueles municípios onde foi realizada obra com a posição daqueles onde não foi. A pergunta básica a ser respondida foi a seguinte: a proporção de casos de identidade partidária com o governador é maior entre os municípios onde houve obra escolar do que entre os outros municípios?

A análise detalhada dos dados é apresentada no Anexo. Interessa aqui apenas destacar a constatação de uma associação positiva nítida entre a ocorrência de obra escolar e a existência de identidade partidária entre o deputado majoritário do município e o governador.

Esse resultado permitiu concluir que o partido político pode, de fato, ser visto como um estruturador do fluxo de recursos políticos objetivados para o município.

Resta investigar de que maneira as relações personalistas entrelaçam-se com a estruturação do fluxo via partido político.

d) Relações Pessoais e Partido Político

Voltando às representações dos agentes de educação do estado, ao mesmo tempo em que declaram como mediador o prefeito e o deputado majoritário, em função da identidade partidária com o governador, relatam o longo caminho percorrido por esses agentes para, nas suas palavras, "fazer o (seu) campo"

em determinado município, como o fragmento reproduzido abaixo deixa ver.

QUADRO III-B: PONTO DE VISTA SOBRE A CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS ESCOLARES: A SECRETARIA-EXECUTIVA DA COBRAPE

"Ele (o presidente da CARPE) é de Belo Horizonte mas é casado com uma moça filha de chefe político no sul de Minas... Então ele quis aproveitar para fazer lá um campo dele, né? E fez. Ele foi paraninfo de turma de ginásio, sabe? Levava carteira, porque o programa de carteira é mais difícil da gente controlar, nessa época era também meio difícil, porque atualmente está noutro setor da secretaria. Porque a CARPE fabricava carteira também e como às vezes o custo previsto ele conseguia sobrepujar esse custo com uma produtividade maior. Ele botou um excelente gerente na fábrica e conseguiu produzir um maior número de carteiras com os recursos que a gente repassava. Ele usava esse saldo. E a gente ficava danado da vida porque o saldo era nosso! Nós tínhamos outras prioridades, então, se ele tinha, se a gente tinha mandado o dinheiro que eles tinham feito o orçamento que dava para fazer "x" carteiras, mas tinha feito mais, eles tinham que ter avisado pra gente, pra gente mandar logo, porque peido a mais a gente tinha, sabe?"

Os próprios informantes, portanto, acabam por mostrar que a relação de mediação, no caso da construção de prédio escolar, não se estabelece de forma automática entre um deputado mais votado do partido do governador e o conjunto da população de um município, de um lado, e o governador ou o Secretário de Estado, de outro. Diferentemente, relatam, nos seus depoimentos, a existência de um trabalho de implantação e cultivo das relações de confiança e de serviços prestados ao longo do tempo que não se restringe à alocação de prédios escolares, antes antecede o acionamento da rede para uma determinada troca instrumental, e dá a lógica de todo o fluxo de recursos para o município.

Nesse sentido pode-se deduzir, por um lado, que o trunfo básico apresentado pelos deputados majoritários, para sua constituição em mediador perante o governador do estado, é o controle de votos nos municípios. Pelo lado oposto, ou seja, para

garantir o controle dos votos da população, os deputados e prefeitos do município usam o pertencimento a redes de fidelidades e amizades no interior das agências de administração do estado para alocar, no município, os recursos valorizados pelos moradores.

Os laços são criados e mantidos, pelo que demonstram as descrições as trajetórias políticas de determinados deputados, através da distribuição de recursos políticos objetivados - prédios escolares, empregos, agência regional do INPS, etc. - mediante a contrapartida do apoio em época de eleição. Nessa lógica, muitos desses deputados só se apresentaram como candidatos, numa região em que não tinham uma base política prévia mas tinham base familiar, depois de exercerem determinados cargos na administração estadual (ver quadros 8 e 9). O exercício desses cargos administrativos, altos cargos, é consequência de nomeação feita pelo governador. Nessa posição, o homem político pode, de fato, dispor dos recursos necessários para a resolução das demandas dos eleitores⁽⁶⁸⁾. Nesse sentido, a nomeação é a corporificação da inclusão dessa pessoa na rede de relações do governador e, ao mesmo tempo, da sua identificação, pela comunidade, como aquele que é o possuidor de tais recursos. A partir daí, é montada a sua própria rede de devedores fiéis que se amplia a cada demonstração de prestígio, sempre associada à canalização dos recursos estatais para o município.

(68). Faz parte desse quadro a frase atribuída a Tancredo Neves: "entre o Capital de Karl Marx e o Rerum Novarum do Vaticano, o PSD fica com o Diário Oficial" (Folha de São Paulo, 13/04/1993, p. 1.4).

QUADRO III-9: PONTO DE VISTA SOBRE O CAMPO DE CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS: UM FUNCIONÁRIO DE DELEGACIA REGIONAL DE ENSINO DO NORDESTE MINEIRO

"O deputado majoritário da cidade no período Hélio Garcia era João Fagundes. Mas quem é João Fagundes? Quem o elegeu em 1986? Hélio Garcia. Deu a ele a Previdência, tornou-o conhecido. Porque até então, eu que moro aqui há quase trinta anos não conhecia João Fagundes. Conhecia dona Corina, conheci Dora, Walmitk, os irmãos dele. Sabia a vida toda que ele é filho de Santa Maria do ... Mas já que é filho daqui... tudo bem."

QUADRO III-10: PONTO DE VISTA SOBRE O CAMPO DE CONSTRUÇÃO DE PREDIOS ESCOLARES: UM FUNCIONÁRIO DE DELEGACIA REGIONAL DO NORDESTE MINEIRO

"No (governo de) Newton Cardoso, fizeram uma negociação e construíram a escola de Maria Luiza Nogueira. Ali no fundo do Fórum, dois andares. A Escola Estadual Marlene Magalhães funcionava num prédio cedido pela prefeitura (...) (que) alegou que precisava do prédio. (...) O Marlene Magalhães foi construído num terreno da Prefeitura que eles doaram para apressar a construção. Inclusive é um terreno menor que o exigido pela Secretaria, mas eles alegaram que a outra escola é ali perto, que os alunos são daquelas redondezas e conseguiram a construção do prédio de dois andares. Quando existe um empurrão político e um interesse político por trás, eles não obedecem nem o mínimo exigido na lei. Foi o prefeito e João Fagundes, porque Antônio Nogueira era vereador, cabo eleitoral de João Fagundes, aí você já viu."

Essa rede de amizades permanentemente cultivada explica a concentração geográfica das obras escolares realizadas em Minas Gerais. A tabela abaixo, que relaciona o número de salas de aula alocadas na região com a respectiva população, indica isso. Ela mostra como área de concentração das obras realizadas entre 1987 e 1991 as regiões do norte e nordeste mineiro, que são as bases eleitorais do governador Newton Cardoso. E assim confirma a observação do funcionário da CARPE apresentada na entrevista citada anteriormente, de que o governador constrói os prédios escolares na região onde encontra-se a sua base política.

TABELA 1
 MINAS GERAIS
 POPULACAO E SALAS DE AULA CONSTRUIDAS NO GOVERNO
 NEWTON CARDOSO (EM%), SEGUNDO A MESORREGIAO

Mesorregiao	Populacao	Salas de aula
Noroeste	5.1	4.8
Nordeste	12.7	27.3
Centro-Oeste	4.1	3.4
Triangulo	6.7	5.5
Mata e Rio Doce	17.1	8.6
Sudoeste	18.5	16.9
Centro-Leste	16.5	18.7
Belo Horizonte	19.4	14.8
TOTAL	100.0	100.0

FONTE: Departamento de Obras Publicas/MG
 FIBGE

Obs. Populacao da mesorregiao

Acredito, em função desses resultados e daqueles expostos no item precedente, que a alocação de um prédio escolar num município em detrimento de outro é condicionada principalmente por injunções eleitorais, mas não partidárias.

O partido político seria o *locus* de reunião dos aliados, mesmo porque, em função da legislação eleitoral brasileira, as eleições só podem ser disputadas por pessoas a ele filiadas.

Nessas circunstâncias, a identidade partidária seria o elemento corporificador da aliança e fidelidade pessoal. O voto, nas cidades interioranas de Minas Gerais, é dado pela afeição, pela identificação pessoal, pela lealdade aos favores recebidos. Não consta que as lideranças políticas consigam transferir votos para candidatos com posições ideológicas próximas às suas. Ao contrário, os votos migram de partido acompanhando a trajetória do homem político a quem são destinados, ou se transferem de candidato segundo as suas indicações. Nesse sentido, é exemplar a utilização de legendas desconhecidas ou recém-criadas pelos governadores de Minas Gerais, no final dos anos oitenta. Tal é o caso do PDC de Newton Cardoso e do PRS do segundo governo Hélio Garcia.

Assim, para responder à pergunta apresentada no início desse capítulo constatei que, em geral, os prédios escolares são construídos porque quem faz a demanda conta com um mediador considerado legítimo pelo governo do estado.

Em cada caso, as alocações são resultado de uma série de trocas com os cabos eleitorais nos municípios, com o fim específico de aumentar ou reforçar as bases de apoio para as eleições seguintes.

O fluxo desse recurso político objetivado para os municípios é estruturado através do partido político em função das relações de amizade e de confiança construídas pelos homens políticos ao longo da sua trajetória política e é utilizado para arrebanhar mais votos e mais aliados nessa rede. As lideranças locais e regionais empregam os votos que mantêm sob o seu controle para atrair os recursos do governo estadual, reforçando, em função deles, a sua base de fidelidades.

Problemas e crises envolvendo a filha de um aliado político ou o bispo da cidade podem ocorrer a toda hora. O líder local capitaliza os débitos criados com cada solução bem sucedida canalizando os votos em benefício de um determinado candidato. Se esse candidato é investido no cargo, torna-se um legítimo representante da sua rede de aliados. Se participa da rede de relações do governador, retornará para os aliados, dos quais é devedor, os recursos que resolvem os problemas de pessoas como Odete e dos moradores do outro lado do rio.

CONCLUSÃO

O estudo do campo de produção de prédios escolares em Minas Gerais permite explicitar algumas características da administração da educação pública mineira, particularmente aquelas relacionadas com a permanência de certas relações sociais comumente tratadas como resquícios de uma ordem tradicional em vias de desaparecer do campo político brasileiro.

No decorrer do trabalho, constatei que o prédio escolar, enquanto símbolo da educação, é um importante recurso político objetivado e sua construção tem sido usada como um sistema mobilizador de votos.

Até a década de oitenta o governo estadual reunia as melhores condições financeiras para construí-los, gerando uma situação de dependência dos municípios para com ele.

O valor eleitoral atribuído ao prédio escolar, aliado a essa situação de dependência, faz detonar, em cada demanda de construção, uma negociação entre as lideranças municipais e regionais e o governador, interessados em usufruir dos benefícios políticos associados à posição daquele que conseguiu o prédio escolar para o município.

Essa negociação ocorre num campo controlado por regulamentos concretizadores de uma política de construção de prédios escolares. A proposta da política em vigor na década de

oitenta foi instituir a ilegitimidade das trocas clientelistas como sistema estruturador do fluxo desse recurso político objetivado para o município.

Estudar a negociação propriamente dita permitiu apreender os elementos que associam-se à aplicação pura e simples da regra e corporificam a implementação da política.

Em primeiro lugar, identifiquei que trata-se de uma negociação objetivamente entabulada pelos vários agentes sociais interessados (usuários, lideranças locais, prefeitos, deputados, funcionários de diversos órgãos da administração estadual, Secretário da Educação, Governador, etc.), estabelecendo diversos campos de luta em torno de cada aspecto da produção de um prédio escolar. Estabelecem-se campos, por exemplo, em função das competições e alianças entre os diversos órgãos da Secretaria, entre esses órgãos e os homens políticos, entre os homens políticos das diferentes regiões, entre as diretoras de escola de um mesmo município etc.

Nesses campos são mobilizadas diversas estratégias definidas, em grande parte, em função dos símbolos e mitos associados à própria negociação. No decorrer do trabalho foi possível perceber que ela não se reduz apenas a dimensão instrumental de troca objetiva de um prédio escolar por votos (com o correspondente anedotário das caixinhas e presentes). Ao lado dos benefícios trazidos para a comunidade pelo bem trocado, estão os ganhos de prestígio ou de influência vinculados à forma da relação de troca.

Procurei resgatar essa dimensão da negociação comumente esquecida, explicitando a importância que os aspectos simbólicos associados à troca instrumental assumem perante as pessoas envolvidas. Aspectos que estão na origem da valorização de uma determinada forma de realizar essa troca e que permitem a sua conservação.

Foi visto, então, que a troca de recursos é realizada de forma personalista. A troca é representada como um favor devido e concedido a aliados, em bases contratuais, à margem do país legal, na qual aquele que recebe o favor compartilha, diante da comunidade, do prestígio e do reconhecimento daquele que o concede. É uma relação assentada sobre as diferenças de poder, isto é, sobre o monopólio, por parte dos alguns, de recursos fundamentais para os outros.

Nessa lógica, cada alocação não só de prédio escolar mas também de estradas, postos de saúde, e agências regionais da administração estadual envolve, em Minas Gerais, um deputado estadual que usa como recurso o pertencimento a uma rede de amizades e fidelidades no interior do campo administrativo, através dos quais consegue a alocação desse recurso caro às populações dos municípios.

Os habitantes, por outro lado, têm como trunfo o seu voto, necessário à sobrevivência política dos prefeitos, deputados e governadores. Os eleitores, na época apropriada, entregarão os seus votos e os dos seus familiares para os aliados

fiéis com quem poderão contar nos períodos de necessidade porque já demonstraram ter o prestígio necessário para resolver as carências dos habitantes do município.

A relação obedece a determinados ritos que a tornam previsível. Todos conhecem, sabem como funciona, explicam como funciona, incluem-se nela e orientam os recém chegados, inexperientes em política, sobre a forma de agir para também participar.

A forma como se coloca o problema dessas pessoas, e as trocas envolvidas na sua solução, são elementos que configuram uma relação de dependência mútua estabelecida a longo prazo formando as bases de uma rede de amizades e fidelidades que perpassa o campo administrativo e político do estado, emaranha-se no arcabouço de normas e regulamentos e corporifica a implementação objetiva desses regulamentos de uma forma muito particular, garantindo a distribuição desse recurso político objetivado e estruturando um fluxo de recursos para os municípios.

Na medida que as regras do jogo político brasileiro excluem da competição eleitoral aqueles não filiados a partidos políticos, elas obrigam as lutas pela sucessão política a ocorrerem dentro e através dos partidos. Por isso foi constatado, na análise realizada, que a maior parte dos municípios que receberam obra escolar entre 1987 e 1991 apresentaram identidade partidária entre seus prefeitos, o deputado estadual majoritário e o governador do estado.

Tais regras de representação moderna superpostas às práticas personalistas transformam o partido político num aglutinador de fidelidades. Para comprovar isso, bastou observar a distribuição geográfica das obras realizadas para perceber uma maior concentração de obras na região de origem política do governador.

A nível local, a crença de que a relação de clientela estrutura a distribuição dos recursos estaduais faz, por um lado, os habitantes locais dela se utilizarem para forçar os seus representantes eleitos a compromissos locais, com base no valor de seus votos. Por outro lado, é uma forma dos deputados ou outra liderança construirem uma base local de poder.

Uma urdidura tão bem tecida e abrangente no campo político mineiro, qual seja a teia das relações personalistas, tem toda a aparência de provocar uma integração sistêmica do centro com a periferia. Isso se daria na medida que as relações pessoais e informais ajustassem as "políticas" geradas por um centro distante e normatizador.

Não se pode perder de vista, porém, que trata-se de uma relação estruturada a partir da legitimação simbólica da repartição desigual dos papéis sociais e políticos e, enquanto tal, faz desaparecer os efeitos de dominação que a acompanham. Na estrutura administrativa onde não existe a ideia de divisão de poder, de poder controlado, os recursos do estado são usados para despossuir o oponente político.

Ao mesmo tempo, visualizar essas relações como resultado das interações de diferentes estratégias aplicadas pelos agentes sociais para alcançar seus objetivos num campo de poder estruturado, numa prática historicamente legitimada, dá bem a medida do limite das ações empreendidas para sua transformação que, geralmente dirigidas para um agente ou grupo de agentes, não levam em conta que as práticas de uns são resultado das interações com as práticas dos outros.

ANEXO

Nesse anexo é apresentada em detalhe a análise quantitativa mencionada no item g do capítulo III, referente à associação entre ocorrência de obra escolar e identidade partidária entre o governador e lideranças municipais e regionais.

A intenção é saber se aqueles municípios em que havia tal identidade recebiam do governo estadual um tratamento preferencial no que tange à realização de obras escolares. Mais concretamente, a pergunta básica a ser respondida com os dados analisados neste item é a seguinte: a proporção de casos de identidade partidária com o governador é maior entre os municípios onde houve obra escolar do que entre os outros municípios?

Cabem algumas explicações metodológicas antes de iniciar a análise dos dados.

No início do item III.c, aponte as injunções políticas que dificultaram o acesso a informações sobre a realização de obra escolar que cobrissem toda a década de oitenta. Em função disso, a análise desse tipo de informação é realizada aqui a partir de uma lista de obras iniciadas e concluídas entre 1987 e 1991, num total de 220 obras.

A posição partidária de cada município foi dada, essencialmente, pela posição partidária do deputado majoritário no município. Mas os agentes de educação que entrevistei enfatizaram o contato entre um deputado estadual e alguma liderança local, geralmente o prefeito (ver quadro III.6), para a efetuação da troca. Em vista disso, foram incorporadas à análise, de maneira acessória, informações sobre a posição partidária também dos prefeitos⁽⁶⁹⁾. Os dados sobre a filiação partidária de prefeitos e deputados foram obtidos no Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais.

A fim de relacionar a identidade partidária com a realização ou não de obras escolares, foi necessário dividir o período 1987/1991 em função das datas da posse de novos prefeitos ou deputados. Assim, foram definidos os seguintes subperíodos:

1) de 1 de janeiro de 1987 (quando tomaram posse os deputados estaduais eleitos em 1986) a 31 de dezembro de 1988.

2) de 1 de janeiro de 1989 (quando tomaram posse os prefeitos eleitos em 1988⁽⁷⁰⁾) a 15 de março de 1991.

Ao definir identidade partidária, não apenas o PMDB é aqui considerado como partido de situação, mas também o Partido Democrata Cristão, já que foi criado em Minas Gerais como partido

(69). O caráter acessório dessas informações será esclarecido mais adiante. Aqui cabe dizer que, entre as lideranças locais do município, o prefeito é a única que pode ser identificada, juntamente com o partido político a que pertence, sem recorrer a entrevistas.

(70). Inclusive aqueles eleitos nas estâncias hidrominerais e em Belo Horizonte.

governista, com a função de abrigar os aliados políticos do governador Newton Cardoso que tiveram dificuldade de permanecer ou ingressar no PMDB. Na prática, esses dois partidos são tratados aqui como se fossem um só. Amparada pelas declarações dos agentes de educação do estado, considereirei todos os demais partidos que elegeram deputados estaduais como partidos de oposição.

Foram, então, analisadas as posições partidárias de 716 municípios do estado para o período 1987/1988 e 718 para o período 1989/1991⁽⁷¹⁾, simultaneamente com a ocorrência ou não de obra escolar no município⁽⁷²⁾.

Caracterizei, inicialmente, a posição política dos municípios frente ao governo estadual com base no partido do prefeito. O resultado está expresso nas tabelas 1 e 2, que mostram de fato uma maior proporção de prefeitos de situação nos municípios onde houve alguma obra escolar. Enquanto no período 1989/1991 essa diferença é praticamente desprezível, no período 1987/1988 ela já é mais significativa, apontando, nesse caso, para a confirmação da hipótese de que os municípios com posição partidária idêntica à do governador recebem mais obras. Esse resultado, porém, só foi verificado para um dos períodos

(71). O município de Belo Horizonte foi excluído da análise porque elege sozinho vários candidatos a deputado, o que exigiria uma análise por região ou bairro. Para outros seis municípios no primeiro período e quatro no segundo período, não foram encontrados dados eleitorais completos.

(72). Cada município onde houve obra escolar durante dado período foi considerado apenas uma vez, independente do número de obras que tenha recebido no período.

analisados e, mesmo assim, não se trata de uma associação muito forte.

TABELA 1
MINAS GERAIS - 1987-1988
MUNICIPIOS (EM %), POR OCORRENCIA DE OBRA ESCOLAR,
SEGUNDO A POSICAO PARTIDARIA DO PREFEITO

Prefeito	Ocorreu	Não ocorreu	TOTAL
Situacao	50.5	33.8	36.2
Oposicao	49.5	66.2	63.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FONTE: Departamento de Obras Publicas/MG
Tribunal Regional Eleitoral/MG

TABELA 2
MINAS GERAIS - 1989/1991
MUNICIPIOS (EM %), POR OCORRENCIA DE OBRA ESCOLAR,
SEGUNDO A POSICAO PARTIDARIA DO PREFEITO

Prefeito	Ocorreu	Não ocorreu	TOTAL
Situacao	60.4	58.0	58.2
Oposicao	39.6	42.0	41.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FONTE: Departamento de Obras Publicas/MG
Tribunal Regional Eleitoral/MG

Como as entrevistas indicam que a posição partidária do prefeito exerce alguma influência, embora não muito forte (e a tabela 1 é compatível com isso), e, ao mesmo tempo, dão amplo destaque ao papel do deputado majoritário, é na identidade entre o deputado e o governador que a análise vai se centrar.

É preciso, portanto, isolar a interferência da posição partidária do prefeito. Para tanto, analiso os municípios com prefeito de situação separadamente daqueles cujo prefeito era de oposição. Em outras palavras, verifico se, em municípios cujos prefeitos têm uma mesma posição política frente ao governador, a ocorrência de obras escolares varia conforme a posição do deputado mais votado.

Examinei a posição partidária do deputado majoritário do município sem considerar se houve ou não qualquer candidato não eleito com votação superior. Num primeiro momento, baseei-me exclusivamente na definição de deputado majoritário dada pelos agentes de educação entrevistados. Não levei em conta, a princípio, qualquer indicador de expressividade do número de votos recebidos naquele município pelo deputado, tanto em termos do tamanho do colégio eleitoral do município quanto do total de votos recebidos pelo deputado no conjunto do estado.

TABELA 3
 MINAS GERAIS - 1987-1988
 MUNICIPIOS COM PREFEITO DE SITUACAO (EM %),
 POR OCORRENCIA DE OBRA ESCOLAR, SEGUNDO
 A POSICAO PARTIDARIA DO DEPUTADO MAJORITARIO (1)

Deputado	Ocorreu	Nao ocorreu	TOTAL
Situacao	76.9	76.3	76.4
Oposicao	23.1	23.7	23.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FONTE: Departamento de Obras Publicas/MG
 Tribunal Regional Eleitoral/MG

(1) Candidato eleito mais votado no municipio

TABELA 4
 MINAS GERAIS - 1989/1991
 MUNICIPIOS COM PREFEITO DE SITUACAO (EM %),
 POR OCORRENCIA DE OBRA ESCOLAR, SEGUNDO
 A POSICAO PARTIDARIA DO DEPUTADO MAJORITARIO (1)

Deputado	Ocorreu	Nao ocorreu	TOTAL
Situacao	71.9	78.7	78.2
Oposicao	28.1	21.3	21.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FONTE: Departamento de Obras Publicas/MG
 Tribunal Regional Eleitoral/MG

(1) Candidato eleito mais votado no municipio

Tratando, em primeiro lugar, apenas dos municípios com prefeito de situação, constatei que, no período 1987/1988 (tabela 3), a proporção de municípios com deputado majoritário de situação é praticamente idêntica nos municípios onde ocorreu e não ocorreu obra escolar.

No período seguinte, 1989/1991, a proporção de casos em que o candidato eleito a deputado estadual mais votado também apóia o governo estadual é maior nos municípios onde não houve obra escolar do que onde houve (tabela 4). Ou seja, a associação entre identidade partidária e realização de obra escolar ocorre em sentido contrário ao esperado.

Essas duas tabelas sugerem que, assumindo que o fluxo de recursos para o município seja estruturado através da identidade partidária, o prefeito exerceria a força principal, o que é negado pelos agentes de educação do estado.

Considerando agora os municípios com prefeito de oposição ao governador, pode-se ver que aquela associação entre identidade partidária do deputado estadual mais votado e realização de obra escolar aparece, de maneira não muito forte, no período 1987/1988 (tabela 5). Mas, no período seguinte, 1989/1991, a distribuição dos deputados mais votados segundo o partido político (oposição ou situação) é virtualmente a mesma nos municípios onde houve e onde não houve obra escolar (tabela 6).

TABELA 5
 MINAS GERAIS - 1987-1988
 MUNICIPIOS COM PREFEITO DE OPOSICAO (EM %),
 POR OCORRENCIA DE OBRA ESCOLAR, SEGUNDO
 A POSICAO PARTIDARIA DO DEPUTADO MAJORITARIO (1)

Deputado	Ocorreu	Nao ocorreu	TOTAL
Situacao	80.4	69.7	70.9
Oposicao	19.6	30.3	29.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FONTE: Departamento de Obras Publicas/MG
 Tribunal Regional Eleitoral/MG

(1) Candidato eleito mais votado no municipio

TABELA 6
 MINAS GERAIS - 1989/1991
 MUNICIPIOS COM PREFEITO DE OPOSICAO (EM %),
 POR OCORRENCIA DE OBRA ESCOLAR, SEGUNDO
 A POSICAO PARTIDARIA DO DEPUTADO MAJORITARIO (1)

Deputado	Ocorreu	Nao ocorreu	TOTAL
Situacao	66.7	66.0	66.0
Oposicao	33.3	34.0	34.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FONTE: Departamento de Obras Publicas/MG
 Tribunal Regional Eleitoral/MG

(1) Candidato eleito mais votado no municipio

Assim, nessa primeira abordagem, os dados não permitem estabelecer uma associação entre identidade partidária e ocorrência de obra escolar de forma conclusiva⁽⁷³⁾, sobretudo quando se trata do deputado majoritário.

No entanto, a opção feita até aqui por considerar indistintamente, para a definição de deputado majoritário, qualquer deputado eleito mais votado num determinado município pode estar interferindo nesse resultado. Esse tratamento implicou considerar em pé de igualdade municípios onde o candidato eleito recebeu menos de 0,5% do total dos seus votos no estado e municípios onde o candidato eleito mais votado recebeu mais de 50%. Em Amparo da Serra, por exemplo, o candidato eleito mais votado obteve apenas dezessete votos, 0,06% do total dos seus votos no estado.

Se os deputados estaduais são objeto de análise devido ao seu peso na disputa pelas obras escolares, requer-se um esforço no sentido de identificar as situações em que o deputado possa realmente ser considerado alguém que atue em favor da alocação de uma obra em determinado município. Parece razoável, como critério, distinguir os municípios que contribuíram com um percentual mínimo de votos para a eleição de seu deputado mais votado.

(73). Há casos em que: 1) essa associação existe mas não é muito forte (tabelas 1, 2 e 5); 2) ela não existe, pois o perfil político dos municípios onde ocorreu obra escolar é muito parecido com o perfil político daqueles onde não ocorreu (tabelas 3 e 6); 3) a associação encontrada ocorre em sentido contrário ao da hipótese aventada (tabela 4).

Como definir esse percentual mínimo? Os dados eleitorais colhidos para essa pesquisa mostram que a maioria dos municípios mineiros contribuiu com um número muito pequeno de votos para a eleição do candidato mais votado - muitos contribuíram com menos de 2,0% do total de votos conseguidos pelos candidatos eleitos.

Introduzo, por isso, um corte que separa os municípios que contribuíram com 2% ou mais do total de votos conseguido pelo deputado estadual mais votado no município⁽⁷⁴⁾. Esse corte gera uma terceira categoria de municípios, que não possuem um deputado majoritário - 38,4% do total de municípios -, o que origina novos resultados.

Analisando as tabelas 7, 8, 9 e 10 em contraste com as tabelas anteriores, constata-se que a introdução do corte de 2% resulta numa associação positiva mais nítida entre a ocorrência de obra escolar e a existência de identidade partidária entre o deputado majoritário do município e o governador.

(74). Não há unanimidade sobre qual o corte adequado para esse tipo de estudo. David V. FLEISCHER (1976:335), por exemplo, faz o corte por zona eleitoral, não por município, e estabelece como mínimo 1,0% da votação total do candidato eleito, para que a zona seja considerada como sua "base". Já Miguel ARROYO (1971:67), classifica um município que contribuiu com mais de 10% dos votos necessários para a eleição, como sendo de votação alta e menos de 5% como sendo de votação baixa para o candidato.

TABELA 7
 MINAS GERAIS - 1987-1988
 MUNICIPIOS COM PREFEITO DE SITUACAO (EM %),
 POR OCORRENCIA DE OBRA ESCOLAR, SEGUNDO
 A POSICAO PARTIDARIA DO DEPUTADO MAJORITARIO (1)

Deputado	Ocorreu	Nao ocorreu	TOTAL
Situacao	66.0	51.2	54.1
Oposicao	22.0	12.4	14.3
Outros (2)	12.0	36.4	31.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FONTE: Departamento de Obras Publicas/MG
 Tribunal Regional Eleitoral/MG

(1) Candidato eleito mais votado que recebeu
 no municipio no minimo 2% de sua votacao total

(2) Municipios em que o candidato eleito mais votado
 recebeu menos de 2% de sua votacao total

TABELA 8
 MINAS GERAIS - 1987-1988
 MUNICIPIOS COM PREFEITO DE OPOSICAO (EM %),
 POR OCORRENCIA DE OBRA ESCOLAR, SEGUNDO
 A POSICAO PARTIDARIA DO DEPUTADO MAJORITARIO (1)

Deputado	Ocorreu	Nao ocorreu	TOTAL
Situacao	67.3	34.6	38.1
Oposicao	14.3	19.4	18.8
Outros (2)	18.4	46.1	43.1
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FONTE: Departamento de Obras Publicas/MG
 Tribunal Regional Eleitoral/MG

(1) Candidato eleito mais votado que recebeu
 no municipio no minimo 2% de sua votacao total

(2) Municipios em que o candidato eleito mais votado
 recebeu menos de 2% de sua votacao total

TABELA 9
 MINAS GERAIS - 1989/1991
 MUNICIPIOS COM PREFEITO DE SITUACAO (EM %),
 POR OCORRENCIA DE OBRA ESCOLAR, SEGUNDO
 A POSICAO PARTIDARIA DO DEPUTADO MAJORITARIO (1)

Deputado	Ocorreu	Nao ocorreu	TOTAL
Situacao	56.2	47.4	48.1
Oposicao	21.9	9.3	10.3
Outros (2)	21.9	43.3	41.6
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FONTE: Departamento de Obras Publicas/MG
 Tribunal Regional Eleitoral/MG

(1) Candidato eleito mais votado que recebeu
 no municipio no minimo 2% de sua votacao total

(2) Municipios em que o candidato eleito mais votado
 recebeu menos de 2% de sua votacao total

TABELA 10
 MINAS GERAIS - 1989/1991
 MUNICIPIOS COM PREFEITO DE OPOSICAO (EM %),
 POR OCORRENCIA DE OBRA ESCOLAR, SEGUNDO
 A POSICAO PARTIDARIA DO DEPUTADO MAJORITARIO (1)

Deputado	Ocorreu	Nao ocorreu	TOTAL
Situacao	57.1	38.7	40.0
Oposicao	23.8	22.2	22.3
Outros (2)	19.1	39.1	37.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FONTE: Departamento de Obras Publicas/MG
 Tribunal Regional Eleitoral/MG

(1) Candidato eleito mais votado que recebeu
 no municipio no minimo 2% de sua votacao total

(2) Municipios em que o candidato eleito mais votado
 recebeu menos de 2% de sua votacao total

A partir disso, de fato pode-se concluir que o partido político é um estruturador do fluxo de recursos políticos objetivados para o município, mesmo com indícios de que ele não é o único, já que um número não desprezível de municípios sem deputados majoritários de situação recebeu alguma construção de prédio escolar.

Não interessa fazer aqui uma análise ainda mais detalhada dessas tabelas, já que a constatação acima é suficiente. De qualquer modo, um esforço nessa direção deveria considerar, entre outros, os seguintes aspectos:

1) quanto aos municípios com lideranças de situação mas onde não houve obra escolar, a possibilidade de que elas tenham conseguido, no mesmo período, outros bens públicos que não um prédio escolar;

2) nesses mesmos municípios, a possibilidade de que suas lideranças tenham pouco prestígio pessoal;

3) quanto aos municípios onde houve obra escolar mas que não tinham um deputado majoritário ou prefeito de situação, a possibilidade de que eles tenham outras lideranças com prestígio pessoal mas sem ocupar esses cargos no período em questão.

Bibliografia

1). História Social do Prédio Escolar e seu uso como recurso político

- ARIÈS, Philippe (1981). História Social da Criança e da Família, Rio de Janeiro: Zahar.
- ARROYO, Miguel González (1974). Estrutura de Poder Local e Política Educacional. Dissertação de Mestrado, DCP/UFMG, Belo Horizonte.
- BASTOS, Tocary A. e WALKER, Thomas W. (1971). "Partidos e Forças Políticas em Minas Gerais", Revista Brasileira de Estudos Políticos, 31, Maio.
- CAMPOS, Rogério (1985). As Lutas dos Trabalhadores por Escola. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação/UFMG.
- GUIMARÃES, Aurea M. (1985) Vigilância Punição e Depredação Escolar, Campinas, Papyrus
- LASCH, Christopher (1991). Refúgio num Mundo sem Coração: a família: santuário ou instituição sitiada? Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991
- MEYER, Philippe (1977). L'Enfant et la raison d'Etat, Paris, Seuil

2). Clientelismo

2.1). Os traços constitutivos e a variedade do fenômeno clientelista

- CAMMACK, Paul (1980). State and Federal Politics in Minas Gerais, Brazil. PhD Thesis, St. Anthony's College, University of Oxford.
- EISENSTADT, S.N. & LEMARCHAND, R. (eds.). (1981). Political Clientelism, Patronage and Development, London, Sage.
- & RONIGER, R. (1980). "Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange" Comparative Studies in Society and History, 22(01):43-78, Jan.
- GRAZIANO, Luigi (1976). "A Conceptual Framework for the Study of Clientelistic Behavior", European Journal of Political Research, n.4.
- GREENFIELD, Sidney M. (1979). "Patron-Client Exchanges in Minas Gerais". In: Brazil, anthropological perspectives, New York, Columbia University Press, pp. 362-78.

- HALL, Anthony (1977). "Patron-Client Relations: concepts and terms". In: SCHMIDT, S.; SCOTT, J.C.; LANDE, C.; GUASTI, L. (eds). Friends, Followers and Factions: a reader in political clientelism. Berkeley, University of California Press, pp.510-12.
- LANDE, Carl H. (1977). "The Dyadic Basis of Clientelism". In: SCHMIDT, S.; SCOTT, J.C.; LANDE, C.; GUASTI, L. (eds). Friends, Followers and Factions: a reader in political clientelism. Berkeley, University of California Press, pp.13-37.
- LEAL, Victor Nunes (1978). Coronelismo, Enxada e Voto. São Paulo, Alfa e Omega.
- ____ (1980). "O Coronelismo e o Coronelismo de Cada Um". Dados, Rio de Janeiro, 23(01), pp. 11 a 14.
- LECA, Jean & SCHEMEIL, Yves. "Clientelism and Patrimonialism dans le Monde Arabe", s.n.t., mimeo.
- LEMARCHAND, Rene & LEGG, Keith (1972). "Political Clientelism and Development", Comparative Politics, 4(02).
- MARTINS FILHO, Amilcar V. (1984). "Clientelismo e Representação de Interesses em Minas Gerais durante a 1a. República: uma crítica a Paul Cammack". Dados, (27):175-94.
- ____ (1986). White Collar Republic: Patronage and Interest Representation in Minas Gerais, Brazil, 1889-1930. PhD Thesis, University of Illinois, p. 168.
- MATTA, Roberto da (1980). Carnavais, Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro, Rio de Janeiro, Zahar.
- ____ (1985). A Casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil, São Paulo, Brasiliense.
- LENCLUD, Gérard (1986). "De Bas en Haut, de Haut en Bas. Le système des clans en Corse" Etudes Rurales, 101-102: 137-73, janv.-juin.
- MEDARD, Jean-François (1976). "Le Rapport de Clientèle: du phénomène social à l'analyse politique" Revue Française de Science Politique, vol. 26, no.1:103-31, Février.
- RONIGER, Luis (1983). "Modern patron-client relations and historical clientelism - some clues from ancient Republican Rome", Archives Européennes de Sociologie, 24 (01): 63-95.
- THEOBALD, Robin (1983). "The Decline of Patron-Client Relations in Developed Societies". Archives Européennes de Sociologie, 24(01):136-147.
- WOLF, Eric R. (1977). "Kinship, Friendship, and Patron-Client Relations in Complex Societies". In: SCHMIDT, S.; SCOTT, J.C.; LANDE, C.; GUASTI, L. (eds). Friends, Followers and Factions: a reader in political clientelism. Berkeley, University of California Press, pp.167-177.

2.2). Relação clientelista e administração pública

- ANDRADE, Luiz Aureliano Gama de (1980). Technocracy and Development: the case of Minas Gerais. Tese de Doutorado em Filosofia (Ciências Políticas), Universidade de Michigan.
- BOSCHI, Renato Paul & CERQUEIRA, Eli Diniz (1978). "Burocracia, Clientela e Relações de Poder: um modelo teórico". Dados, Rio de Janeiro, IUPERJ, 17: 97-116.
- BURZTYN, M. (1984). O Poder dos donos: planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis, Vozes.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de (1986). Equipamentos Sociais, Política Partidária e Governos Locais no Estado de São Paulo: 1968/1982. Dissertação de Mestrado, UNICAMP.
- _____. (1988). "Governo Local, Processo Político e Equipamentos Sociais: um balanço bibliográfico". BIB, 25:36-82.
- CINTRA, Antônio Otávio (1974). "A Política Tradicional Brasileira: uma interpretação das relações entre o centro e a periferia". Cadernos do Departamento de Ciência Política/UFMG, 07:66.
- DINIZ, Eli (1982). Voto e Máquina Política. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- DULCI, Otávio Soares (1982). "Minas Gerais - continuidade e mudança". Revista de Cultura e Política, São Paulo, Cedec/Paz e Terra, (7):75-92.
- FAORO, Raymundo (1987). Os Donos do Poder - formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo.
- GRINDLE, Merilee S. (1977). "Patrons and Clients in the Bureaucracy: career networks in Mexico". Latin American Research Review, 12(01):37-66.
- HAGopian, Frances (1986). The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Elites in Contemporary Brazil, PhD Thesis, Massachusetts Institute of Technology.
- MEDEIROS, Antônio Carlos de (1985). "Da Mediação Burocrática à Mediação Partidária: aspectos políticos das relações centro-periferia no Brasil". Revista de Administração Pública, 19(4):76-97.
- OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa & NEVES, Lúcia W. (1986). "Planejamento Educacional e Clientelismo Político". Cadernos de Pesquisa, São Paulo, Fundação Carlos Chagas, 56:4-10, fevereiro.
- PEREIRA DE QUEIROZ, Maria Isaura (1969). "O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira", São Paulo, Instituto de Estudos Brasileiros.

- SCHWARTZMAN, Simon (1970). "Representação e Cooptação Política no Brasil". Dados, 7:09-41.
- SCHMIDT, Steffen W. (1974). "Bureaucrats as modernizing brokers? Clientelism in Colombia". Comparative Politics, 6(3):425-50.
- SHEFTER, Martin (1977). "Party and Patronage: Germany, England, Italy". Politics and Society, 7(04):403-451.
- SULEIMAN, Ezra (1987). "State structures and clientelism: the French State versus the 'notaires'". British Journal of Political Science 17(03):257-279, July.

3). Política educacional mineira - anos setenta e oitenta:

- ESTADO DE MINAS. "Morrendo de vergonha, o professor Neidson fala da Educação em Minas". Belo Horizonte, 22/03/88.
- EVANGELISTA, Olinda (1988). O Congresso Mineiro de Educação (1983-1984): articulação entre a organização da sociedade civil e a educação escolar. Dissertação de Mestrado. PUC/SP.
- LEROY, Noêmia M.I. Pereira (1986). O Gatopardismo na Educação. Rio de Janeiro, Dois Pontos.
- MEDINA, Anamaria (1986). Organização Pública e Implementação de Política: o Projeto Alfa em Minas Gerais. Dissertação de Mestrado, DCP/UFMG.
- PRAIS, Maria de Lourdes (1987). Administração Colegiada e Prática Pedagógica Progressista na Escola Mineira. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação/ PUC/SP, São Paulo.

4). Financiamento da Educação

- AFONSECA, Edilasir A.A. (1990). Municipalização do Ensino: um estudo da capacidade financeira e educacional. Relatório de Pesquisa, Departamento de Ciências Econômicas, Faculdade de Ciências Econômicas/UFMG, Belo Horizonte, mimeo.
- AFONSO, José Roberto & LOBO, Thereza. (1987). "Federalismo Fiscal". Estudos para Reforma Tributária, t.5. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, marco. (Texto para Discussão Interna no.108).
- AZEREDO, Beatriz. "O Financiamento da Política Social". In: Cadernos ANPEd - Nova Fase, no. 1, pp.09-28, s.d.

MELCHIOR, José Carlos A. (1987). O Financiamento da Educação no Brasil, São Paulo, Ed. Pedagógica e Universitária.

REZENDE, Fernando & AZEREDO, Beatriz (1987). "Contribuições Sociais." Estudos para a Reforma Tributária, t.4. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, março, (Texto para Discussão Interna 107).

_____ (1986). "Fundos Sociais". Rio de Janeiro, IPEA/INPES, janeiro (Texto para Discussão Interna 85).

SALM, Cláudio (1984). Financiamento de Políticas Sociais, Relatório Final de Pesquisa, Campinas, UNICAMP/NEPP, mimeo.

5). Outros

AZEVEDO, Fernando de (1964). A Cultura Brasileira: introdução ao estudo da cultura no Brasil, Melhoramentos, Obras Completas de Fernando de Azevedo, v.08.

DINIZ, Clélio Campolina (1981). Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira, Belo Horizonte, Imprensa da UFMG,

FLEISCHER, David V. (1976). "Concentração e Dispersão Eleitoral: um estudo da distribuição geográfica do voto em Minas Gerais (1966-1974)" Revista Brasileira de Estudos Políticos, 43:333-360

KATZMAN, Martin T. (1986) "Urbanização Brasileira a partir de 1945". In: BACHA, E. & KLEIN, H.S., A Transição Incompleta, vol.1. Rio de Janeiro, Paz e Terra

OLIVEIRA, Fabrício Augusto (1981). A Reforma Tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil. São Paulo: Ed. Brasil Debates.

6). Textos Oficiais

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. (1968). "População e Infraestrutura". In: Diagnóstico da Economia Mineira, Belo Horizonte, v.3.

BRITO, Otávio Eliseo Alves de (1985). "A educação é um instrumento de liberdade". Jornal da Educação, Belo Horizonte, Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, 1(5):15.

CORREIA, F.T.B.& BERTELLI, F.E. (1987). Estrutura Organizacional do Sistema Educacional, CEDINE/SEE-MG.

DIRETRIZES Políticas para a Educação em Minas Gerais (1985). Jornal da Educação, Belo Horizonte, SEE/MG, 1(5):10-13, outubro.

EDUCAÇÃO para a Mudança (1984). Jornal da Educação. Belo Horizonte, SEE/MG, no. especial, Belo Horizonte, junho.

IMPORTANCIA de uma Sociedade Mobilizada (1983). Jornal da Educação, nº 3, Belo Horizonte, SEE/MG.

MINAS GERAIS, Administração da Rede Física, s.n.t.

_____, Decreto Estadual no. 14.446 de 13/04/72 - Indica os Sistemas Operacionais de Administração Pública Estadual. Belo Horizonte, Diário Oficial de Minas Gerais, 14/04/72

_____, Decreto Estadual no. 17.112 de 22/04/75 - Dá a Estrutura Básica da Administração Pública Estadual e a Composição dos Sistemas.

_____, Decreto Estadual no. 14.850 de 21/07/72 - Reorganização Administrativa da Secretaria de Estado da Educação. Belo Horizonte, Diário Oficial de Minas Gerais, 22/07/72.

_____, Folheto Informativo, Boletins nº 1-10, dados básicos de Minas Gerais, s.n.t.

_____, Lei Estadual no. 4.817 de 11/06/68 - Fixa a Competência da Comissão de Construção Ampliação e Reforma de Prédios Escolares - CARPE. Belo Horizonte, Diário Oficial de Minas Gerais, 12/06/68.

_____, Secretaria de Estado da Educação/Centro de Documentação e Informações Educacionais, Educação Pré-Escolar, Ensino de 1º.grau, Ensino de 2º.grau 1983/1989, rede de ensino estadual, s.n.t.

_____/Secretaria de Estado da Educação (1987). Relatório 1983-1987. Belo Horizonte, fevereiro.

NEVES, Tancredo & GARCIA, Hélio. Governar é... Diretrizes para um plano de governo em Minas, s.n.t.

PRIORIDADES do Ensino (1984). Jornal da Educação, SEE/MG, no. 07.

RODRIGUES, Neidson (1984). Colegiado, instrumento de democratização. Belo Horizonte, SEE/MG.

_____(1987). Da Mistificação da Escola à Escola necessária. São Paulo, Cortez.

_____(1983). Mensagem aos Delegados da fase estadual do Congresso Mineiro de Educação. Belo Horizonte, SEE/MG.

_____(1984). Reflexões sobre o Colegiado. Belo Horizonte, SEE/MG.

UM Momento Histórico na Educação do Brasil (1983). Jornal da Educação, SEE/MG, no. 5, Belo Horizonte.