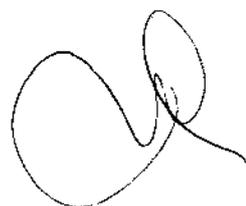


**A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ENSINO PÚBLICO  
EM MINAS GERAIS: UM CASO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL**

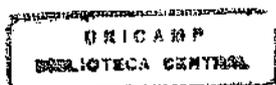


Carlos Alberto de Vasconcelos Rocha

UNICAMP

BIBLIOTECA CENTRAL

SEÇÃO CIRCULANTE



CARLOS ALBERTO DE VASCONCELOS ROCHA

**A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ENSINO PÚBLICO  
DE MINAS GERAIS: UM CASO DE MUDANÇA INSTITUCIONAL**

Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de  
Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Estadual de Campinas, sob a  
orientação da Profa. Dra. Argelina Cheibub Figueiredo

Banca:

Prof.(a) Dr.(a) Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Prof. Dr. José Roberto Perez

Prof.(a) Dr.(a) Maria Celina Pinto Albano

Prof.(a) Dr.(a) Maria Hermínia Tavares de Almeida

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Suplentes:

Prof.(a) Dr.(a) Rachel Meneguello

Prof.(a) Dr.(a) Maria Tereza da Silva Arretche

UNICAMP  
BIBLIOTECA CENTRAL  
SEÇÃO CIRCULANTE

IDADE BC  
CHAMADA:  
UNICAMP  
R582d  
Es  
CNPQ 30141677  
LIVRO 278700  
C 1 0 X  
REDO R B 11,00  
ATA 25.07-00  
CPD

CM-00143103-B

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP

R 582 d Rocha, Carlos Alberto de Vasconcelos  
A descentralização político-administrativa do ensino público de  
Minas Gerais: um caso de mudança institucional / Carlos Alberto  
de Vasconcelos Rocha. - - Campinas, SP : [s. n.], 2000.

Orientador: Argelina Cheibub Figueiredo.  
Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Mudança institucional. 2. Descentralização administrativa.  
3. Democratização da educação. 4. Política e educação.  
5. Educação e Estado. I. Figueiredo, Argelina Cheibub .  
II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e  
Ciências Humanas. III. Título.

## RESUMO

Este trabalho trata do tema da mudança institucional. Especificamente busca desvendar os fatores que dificultaram, em determinados momentos, e que possibilitaram, em outros, a reforma do sistema público estadual de educação em Minas Gerais, no sentido da sua descentralização. Com o fim do Regime Militar, no início dos anos 80, entra na agenda a reforma das instituições públicas no sentido da descentralização e da criação de espaços de participação da população na gestão das políticas públicas. É nesse contexto que inicia-se a discussão de dotar de um novo formato o sistema educacional público mineiro. A reforma vai se consolidar apenas no início dos anos 90, no contexto de grandes transformações no mundo, depois de um período de recuos e avanços. Ao longo do trabalho, buscamos explicar os fatores causais que atuaram em cada momento. Para tal, consideramos o movimento social, o Legislativo e o governo e sua burocracia como atores relevantes, cada qual com seus interesses e estratégias. Buscou-se referir a análise à idéias colocadas como orientadoras da ação dos diversos atores e ao contexto institucional que cercou a tomada de decisões em cada momento.

## AGRADECIMENTOS

Ao longo da elaboração deste trabalho, fui acumulando dívidas com diversas pessoas. Nesta hora, ao redigir esta parte, com a sensação, bem ou mal, do dever cumprido, fica o receio de esquecer de pessoas que merecem uma palavra de agradecimento. É assim que inicio por registrar, genericamente, minha gratidão a todos que, de alguma forma, colaboraram para o resultado materializado neste trabalho. Pela falta de palavras, vou evitar mencionar as pessoas que me são mais caras. Há momentos que só é possível o silêncio. Limito-me assim agradecer as pessoas que estiveram envolvidas diretamente na elaboração deste trabalho.

Sou muito grato à Argelina, pela forma amiga como me orientou. Dosando cobrança com incentivo, competência com seriedade, é credora do que há de positivo no resultado que aqui está. Mais que isto, é credora do muito que aprendi. Agradeço também as observações, comentários e sugestões de Sebastião Velasco e Maria Rita Loureiro, fornecidos por ocasião do exame de qualificação.

Sou grato à Janine Rocha, pela competência e dedicação com que me auxiliou na coleta de dados; à Raquel Coutinho, pelas indicações e pelos contatos que me proporcionou; à Celina Albano, Marisa Ribeiro e Onofre Santos pela cooperação. O apoio da PUC-Minas foi fundamental para a conclusão deste trabalho, a quem agradeço na pessoa de Cristina Villani. A bolsa fornecida pelo CNPQ foi imprescindível. Finalmente agradeço a todos os entrevistados, que se dispuseram a cooperar com a realização deste trabalho.

## ÍNDICE

|  |     |
|--|-----|
| Capítulo 1   |     |
| INTRODUÇÃO   | 09  |
| As políticas sociais e a política no Brasil                        | 12  |
| Um caso de mudança institucional                                   | 18  |
| Perspectiva analítica  | 22  |
| <br>   |     |
| Capítulo 2   |     |
| O CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL                                | 36  |
| A descentralização político-administrativa entra na agenda         | 36  |
| Implicações políticas da descentralização                          | 42  |
| O mundo em transformação e o novo papel da educação                | 47  |
| <br>   |     |
| Capítulo 3   |     |
| A REFORMA EDUCACIONAL DO PMDB                                      | 53  |
| Antecedentes   | 54  |
| A organização dos trabalhadores do ensino                          | 60  |
| A eleição e a formação do governo do PMDB                          | 67  |
| O Executivo, o Legislativo e as reivindicações do movimento social | 82  |
| O I Congresso Mineiro de Educação e seus desdobramentos            | 96  |
| O movimento de idéias que orientam a ação da SEE                   | 115 |
| Conclusões   | 123 |
| <br>   |     |
| Capítulo 4   |     |
| INTERREGNO: O GOVERNO NEWTON CARDOSO                               | 129 |

|   |     |
|---|-----|
| Ação governamental e reação social                                  | 130 |
| A Assembléia Constituinte Mineira                                   | 145 |
| Conclusões  | 157 |
| <br>  |     |
| Capítulo 5  |     |
| O SEGUNDO GOVERNO HÉLIO GARCIA                                      | 160 |
| A Reforma Educacional de 1991                                       | 161 |
| O Governo e os diversos interesses                                  | 182 |
| Um ponto politicamente controverso:                                 |     |
| a nova sistemática na escolha do diretor escolar                    | 186 |
| As posições em torno da questão da eleição de diretor               | 189 |
| A Assembléia Legislativa e a eleição de diretor                     | 197 |
| As idéias e o contexto internacional                                | 208 |
| <br>  |     |
| Capítulo Final  |     |
| FATORES EXPLICATIVOS DA OPÇÃO PELO “UNIVERSALISMO DE PROCEDIMENTOS” | 227 |
| <br>  |     |
| ANEXO   | 247 |
| <br>  |     |
| BIBLIOGRAFIA  | 250 |
| <br>  |     |
| OUTRAS FONTES   | 258 |
| <br>  |     |
| ENTREVISTAS REALIZADAS  | 259 |

## SIGLAS UTILIZADAS

ADEOMG – Associação das Escolas Oficiais de Minas Gerais  
ALEMG – Assembléia Legislativa de Minas Gerais  
AMIE – Associação Mineira de Inspetores Escolares  
AMISP – Associação Mineira de Supervisores Pedagógicos  
AOEMIG – Associação de Orientadores Educacionais de Minas Gerais  
APPMG – Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais  
ARENA – Aliança Renovadora Nacional  
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação  
DRE – Delegacia Regional de Ensino  
MDB – Movimento Democrático Brasileiro  
MR8 – Movimento Revolucionário 8 de Outubro  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PDS – Partido Democrático Social  
PCB – Partido Comunista Brasileiro  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PDC – Partido Democrático Cristão  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PL – Partido Liberal  
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PP – Partido Popular  
PSC – Partido Social Cristão  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSEC – Plano Setorial de Educação e Cultura  
PSECD – Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos  
PRN – Partido da Renovação Nacional  
PRS – Partido das Reformas Sociais

**PT – Partido dos Trabalhadores**

**PTR – Partido Trabalhista Renovador**

**SEE – Secretaria de Estado de Educação**

**SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste**

**UDN – União Democrática Nacional**

**UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais**

**UTE – União dos Trabalhadores do Ensino**

## Capítulo 1

### INTRODUÇÃO

A descentralização do ensino público de Minas Gerais, que se inicia nos anos 80, não é um fato isolado. É parte de um processo de redefinição do desenho das instituições estatais brasileiras, que resulta do esgotamento das formas de exercício do poder características do regime autoritário iniciado em 1964. Daí até o início dos anos 80, o Estado brasileiro fica sob controle de forças avessas aos direitos civis e políticos básicos dos cidadãos, sendo sua relação com a sociedade marcada pela repressão. O exercício do poder político é caracterizado pela centralização político-administrativa e pelo autoritarismo.

A centralização política acarreta uma forma específica de intervenção estatal que, no período do regime militar, se traduz na extrema centralização financeira e decisória no nível federal. A União passa a controlar a maior parcela dos recursos públicos, subordinando estados e municípios, ao mesmo tempo que expande os quadros intermediários da burocracia, visando aumentar o alcance de sua ação.<sup>1</sup> O regime autoritário instaura um movimento de centralização burocrática e repressão das atividades populares organizadas, impedindo a participação de amplos setores sociais no processo decisório e na gestão do fundo público, num contexto que Santos (1979) chama de “cidadania em recesso”. Concomitantemente, há um alto grau de fragmentação institucional, com a criação de empresas estatais controladas com considerável autonomia por grupos de interesse específicos. Dessa forma, certos interesses se apropriam das ações do Estado, enquanto outros se vêem impossibilitados de se fazer representar junto ao aparelho estatal. O Estado distancia-se das demandas populares e suprime as políticas redistributivas.

---

<sup>1</sup> No período de 1965 a 1975, a União aumenta sua participação no total das receitas tributárias de 39,0% para 50,3%, os municípios aumentam de 12,9% para 13,7% e os estados diminuem a sua participação de 48,1% para 36,0% (ABRUCIO, 1998:68).

A partir de meados da década de 70, com o fim do ciclo acelerado de expansão da economia, com o fraturamento de suas bases de apoio e o fortalecimento da sociedade civil e dos anseios democráticos, a hegemonia do regime militar é progressivamente solapada. A sociedade civil se mobiliza e inúmeros movimentos reivindicativos surgem, tanto na classe operária como na classe média. Novos atores e novas demandas entram em cena. Setores antes excluídos das decisões públicas exigem do Estado o reconhecimento de espaços para sua participação. Nesse contexto, coloca-se para os setores oposicionistas a possibilidade real de derrotar o regime e, com isto, a necessidade de propor formas alternativas de organização institucional, segundo princípios democráticos. Um problema relevante tanto prática como teoricamente, especialmente para os opositores do regime autoritário, é o de como democratizar o Estado. Nesse sentido, como solução, o tema da descentralização político-administrativa teve ampla difusão nos setores oposicionistas, com base no argumento central, apropriado da literatura existente sobre o assunto, da necessidade de institucionalizar a participação popular na gestão pública, como a melhor forma de potencializar e aproveitar o dinamismo do movimento social do período. A co-participação da população no planejamento, implementação e avaliação das ações governamentais faria desta expressão da vontade popular. Além disso, a participação, imaginavam, seria pedagógica no sentido de educar para a cidadania: abrir canais de participação implicaria no fato de que as pessoas participariam cada vez mais, e melhor, nas questões públicas. A descentralização busca também um efeito prático: visa enfraquecer o controle do Estado pelos grupos no poder, restringindo-lhes o monopólio das decisões e potencializando, em contrapartida, o poder dos movimentos sociais de direcionar as políticas públicas. A idéia de uma democracia participativa, torna-se, então, uma reivindicação prioritária das oposições, que orienta, naturalmente, os programas elaborados pelos governos oposicionistas que ascendem ao poder, a partir de 1982, em vários estados da federação.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Nas eleições de 1982, os partidos de oposição conseguiram eleger 10 dos 22 governadores do país, incluindo os governos dos três mais importantes estados brasileiros: São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Anteriormente, a partir do Ato Institucional número 3, de fevereiro de 1966, os governadores eram eleitos indiretamente, sob o controle quase total do Governo Federal. O Rio de Janeiro foi o único estado que teve um governador da oposição eleito indiretamente, em 1970, mas, contudo, com um excelente relacionamento com os militares. Ver uma descrição do assunto em Abrucio (1998: 73-108).

Pelo lado do governo militar, agora já sem a mesma capacidade de se impor pela repressão, coloca-se a necessidade de mudar justamente para manter o poder. Se o uso da força bruta para conter os insatisfeitos acarreta cada vez mais custos políticos, e cada vez menos retornos em obediência, torna-se necessário então buscar outros meios de sustentação do poder. A estratégia adotada pelos setores hegemônicos do regime é a da descompressão política, traduzida na fórmula “abertura lenta, gradual e segura”. Isso significa que o governo busca tomar medidas democratizantes, de forma gradual e sem abrir mão do controle sobre o processo político. A descentralização aparece então, pelo menos teoricamente, como meio do regime buscar garantir a integridade de sua base de apoio, ameaçada por parcelas que clamavam pela democratização, e se legitimar junto aos setores mais moderados da oposição e parte da população. Também, outro fator faz com que o governo implemente programas com participação popular: com a preocupação de minorar o descontentamento social e assim solapar a base do crescimento dos movimentos de esquerda na América Latina, o Banco Mundial aplica recursos em projetos sociais, cujo formato, imposto aos governos beneficiados, envolve a participação do público alvo. O Brasil, como usuário histórico dos financiamentos do Banco Mundial, acaba por se submeter às suas orientações (SOARES, 1998), o que será aprofundado posteriormente.

Como se vê, portanto, a partir do final dos anos 70, fica colocada a necessidade de reformas institucionais para os grupos em disputa. Com conteúdos e objetivos diferentes, o discurso político, tanto das oposições como dos governantes, passa a privilegiar a temática da descentralização, participação popular e democracia. Com objetivos diversos, ambos defrontam-se com a necessidade de articular o Estado com uma sociedade cada vez mais reivindicativa e autônoma. Temos assim um duplo movimento em que, por um lado, o regime se abre de forma gradual para a sociedade, com idas e vindas, é verdade, e, por outro, esta se movimenta no sentido de penetrar o Estado, democratizando-o.

## **As políticas sociais e a política no Brasil**

Uma área que é alvo privilegiado das políticas descentralizantes, pelos motivos apresentados acima, é a das políticas sociais. Uma forma de abordar as características que a ação estatal apresenta em suas intervenções na área social é focalizar como sociedade e Estado se relacionam. Aqui vale remeter a um interessante trabalho de Nunes (1997), onde há o esforço de mapear as formas em que Estado e sociedade se relacionam no Brasil ao longo do tempo. O autor parte da afirmação básica de que há quatro formas institucionalizadas de relações, ou “quatro gramáticas” segundo sua terminologia, que estruturam as relações entre o Estado e a sociedade. São elas: o clientelismo, que implica em relações pessoais, verticais e assimétricas entre atores, onde se barganha certos bens, muitas vezes públicos, em troca de lealdade; o corporativismo, que implica no reconhecimento de direitos por parte do Estado de certos grupos com atributos específicos, visando exercer o controle político, a intermediação de interesses e o controle do fluxo de recursos materiais disponíveis; o insulamento burocrático, que implica na criação de ilhas de racionalidade técnica como proteção contra a interferência do público e de outras organizações, especificamente os partidos políticos, sendo a forma através da qual as elites modernizantes, tecnoburocráticas e empresariais buscam promover o desenvolvimento econômico; e o universalismo de procedimentos, baseado em normas de impessoalidade e direitos iguais perante a lei, que implica na afirmação do regime burocrático racional-legal e eventualmente democrático.

Esses padrões de relações operam no Brasil, conforme Nunes, de forma simultânea ao longo do tempo, segundo as necessidades dos diversos atores políticos e do contexto no qual atuam. Ao longo do século XX, especialmente a partir dos anos 30, o clientelismo e o corporativismo aparecem como formas privilegiadas do exercício do poder. Da década de 40 até 64, por exemplo, os partidos governistas eram responsáveis por milhares de nomeações na burocracia pública, segundo critérios clientelistas. A burocracia pública era controlada por mandatos clientelistas sob o domínio dos partidos políticos e de lideranças locais. A lógica de funcionamento de amplos setores do Estado era portanto a do uso dos recursos públicos para fins eleitorais. Paralelamente, o núcleo técnico do Estado era insulado. Esse núcleo expressava

os interesses de elites modernizantes que viam os políticos como entrave ao progresso, pela sua “demagogia e populismo”. Como parte dessa coalizão modernizante, a tecnoburocracia levava a cabo um programa de modernização insulado da lógica do sistema partidário competitivo. Depois de 1964, com a centralização do poder na União, o governo utilizou-se do insulamento para implementar o seu projeto e neutralizar a lógica clientelista, pelo menos nos setores relevantes para o seu projeto de desenvolvimento. A classe política foi colocada em segundo plano e o insulamento da tecnoburocracia se acentua. Um indicador dessa realidade foi o aumento da proporção de ministros e governadores com perfil técnico nos cargos de governo.<sup>3</sup> A lógica do funcionamento estatal passa a ser dada, nesses setores, digamos, estratégicos, por um núcleo composto de tecnocratas e militares. A base política para o insulamento é dada pelos setores dinâmicos da burguesia nacional, interesses internacionais, tecnocratas e militares. Isso, no entanto, não significa que o clientelismo tenha sido eliminado: apenas que perdeu sua centralidade no jogo do poder. Mesmo porque a manutenção das eleições diretas na maioria dos municípios pressiona pela manutenção de espaços estatais regidos pela lógica eleitoral. E dentre esses espaços aparecem justamente as políticas sociais, como educação e saúde, denotando o descompromisso do regime militar como as camadas mais pobres da população.

Porém, à medida que a abertura política vai ocorrendo, o clientelismo ganha maior importância relativa na relação Estado/sociedade. Os próprios atores que rejeitavam a lógica clientelista do jogo político-eleitoral passam a fazer uso progressivo de recursos estatais, através de barganhas políticas, visando a manutenção do poder. É que com a democratização o jogo de poder deixa de se referir, em grande medida, a uma hierarquia com controle sobre o acesso aos recursos estatais ordenada, em última instância, pela tecnoburocracia estatal e principalmente pelos militares ou, colocando de forma mais crua, por quem dominava os recursos da violência. Quando o principal critério de legitimação do poder passa a ser as eleições é natural que o eleitor passe a ser a principal referência no jogo do poder.

---

<sup>3</sup> Dados sobre este fenômeno podem ser encontrados em Nunes (1997: capítulo 4).

Colocadas tais questões, pode-se perguntar: qual a relação da tipologia apresentada acima com a problemática das políticas sociais no Brasil? Pode-se dizer que é característica histórica da concepção e implementação das políticas sociais no Brasil a prática clientelista, baseada nas lógicas assistencialista e meritocrático-particularista, em detrimento de uma lógica redistributivo-universal<sup>4</sup>. Além dessas características mais permanentes de estruturação das políticas sociais brasileiras, o regime militar agrega outras - em que pese seu alegado esforço de engendrar uma ação estatal racional e eficiente -, como aparato estatal ineficiente, centralizador, burocratizado, fragmentado e privatizado por certos grupos de interesse com poder político. O resultado, em certo aspecto, é o quadro de disparidades sociais e o atendimento caótico das necessidades básicas da maioria da população brasileira, que se agrava desde então.

O fato é que as relações clientelistas estão sempre se reproduzindo segundo novas formas (ANDRADE, 1994:22). Não denotam, pois, um traço arcaico do jogo político que, como defendem alguns, tende a desaparecer com o desenvolvimento político. Em grande medida, pode-se dizer que o acesso à capacidade de manipulação de recursos públicos define as estruturas de poder no Brasil. Pelo menos desde a República Velha, o jogo político se dá, em grande medida, em torno da disputa de posições no interior do Estado, visando garantir a possibilidade de controlar e manipular os seus recursos, com o objetivo de lograr apoios e votos. Pode-se descrever a dinâmica do clientelismo da seguinte forma:

“As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apoiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho do Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências tais como o distrito escolar e o serviço local de saúde (NUNES, 1997:32).

---

<sup>4</sup> Ver Draibe, Sônia M. “O ‘Welfare State’ no Brasil: características e perspectivas”. Ciências Sociais Hoje, São

O clientelismo pode ser tomado, portanto, como um tipo de relação de troca que se estabelece na intermediação de interesses entre grupos de diversos tipos, como partidos políticos, burocracia pública e grupos de interesses privados. Os partidos que apoiam o governo, em cada momento, têm acesso privilegiado ao aparato estatal, com poder de indicar os dirigentes de suas instituições e daí controlar a distribuição de seus recursos, de forma lícita e muitas vezes também ilícita. Podem, assim, tanto favorecer os aliados como punir os adversários. Esses recursos, sejam eles econômicos, administrativos, políticos ou jurídicos, servem de instrumento de barganha entre os que têm controle das instituições estatais e os que necessitam de financiamentos, empregos públicos, ou mesmo ajuda em pendências com a justiça ou com a polícia, e podem oferecer em contrapartida sustentação política e votos. O clientelismo exprime, assim, relações sociais verticais entre pessoas desiguais.

Conforme apontado por Maria do Carmo Campello de Souza, acerca da contaminação do sistema partidário brasileiro pela lógica clientelista,

“O sistema partidário brasileiro visivelmente se consolida a partir da montagem de máquinas partidárias alimentadas pela patronagem estatal, como ocorre em tantos outros países no curso de seu desenvolvimento político. Diferentemente dos sistemas europeus e americano, cujas máquinas partidárias tinham como eixos preferenciais as Assembléias, aqui ele se consolida através das esferas executivas municipais e estaduais” (apud ABRUCIO, 1998:124).

Um indicador de tal fato, e cujos exemplos são fartos, é a capacidade que os governos têm em controlar parlamentares. Isso se expressa na tendência que os políticos têm de se aliarem ao partido no governo. Invertendo um ditado de conhecimento popular, pode-se dizer que o que caracteriza, em boa medida, a política brasileira é o princípio de “hay gobierno, soy a favor”. O fundamento de tal lógica é o controle que os governos têm sobre os recursos financeiros, administrativos e políticos, fundamentais para a carreira da maioria dos políticos, que o controle do estado fornece.

Nesse sentido, como um dos aspectos do uso desses recursos para cooptação de aliados dentro do jogo político, a utilização da patronagem aparece como uma importante fonte de poder e se expressa no uso de critérios político-partidários para a constituição e funcionamento da burocracia pública. Mais claramente, o controle de lideranças políticas é obtido pela distribuição de cargos da burocracia estadual entre aliados. Um chefe político municipal aliado do governo, por exemplo, ganha o direito de indicar ou remover nos municípios de sua influência o delegado de polícia, diretores de escola, professores, superintendentes regionais de saúde e muitos outros cargos, mantendo assim seu “status” e sua capacidade de premiar ou punir aliados e adversários. Tal lógica é reforçada pelo fato da quase totalidade dos deputados terem sua votação distritalizada, mesmo que informalmente. Ou seja, como a maioria dos parlamentares têm seus votos concentrados em certos espaços geográficos, fica facilitada a intermediação clientelista dos recursos públicos junto ao eleitorado. Há visibilidade para o eleitorado de quem pode oferecer benefícios, ou punições, palpáveis porque imediatos.

Dentro dessa dinâmica, os governadores estaduais cumprem, em maior ou menor grau segundo o momento, papel importante. A carreira do político-padrão é definida, no geral, pela dinâmica política estadual, já que é no âmbito dos estados que são disputados os cargos de deputado estadual e federal, senador e, obviamente, governador. Além disso, como os governos estaduais têm grande poder sobre a política dos municípios, notadamente na eleição de vereadores e prefeitos, o governador passa a ser a grande força que pode facilitar ou dificultar a carreira dos políticos de seu estado, constituindo o principal fator de sucesso ou insucesso da carreira da classe política. Como a maioria dos deputados estaduais têm seus votos nas cidades do interior e dado o controle do governador sobre a política municipal, este governa “quase sem oposição” (ABRUCIO, 1998:24). Os governadores controlam as elites políticas locais cooptando-as por meio de distribuição de cargos e recursos públicos. Assim, torna-se importante para grande parte dos deputados estaduais obter o apoio do Executivo para ganhar as eleições.

Tal dinâmica implica a supremacia do Executivo sobre o Legislativo, por dois motivos. Primeiro, o governador controla os recursos públicos, fundamentais nas disputas eleitorais.

Depois, devido a atuação individualista dos deputados com a resultante fraqueza dos partidos políticos como agregadores dos interesses coletivos, o pacto governativo não se funda em base programática. Então, os deputados acabam sendo cooptados, individualmente, em troca do acesso aos recursos controlados pelo Executivo.

Há certa linha interpretativa, na literatura sobre o tema, que toma o clientelismo como resultado da centralização estatal. Essa abordagem visa explicar, especificamente, sua persistência durante o regime militar, onde a competição política fica restringida (ANDRADE, 1994). Tal concepção é, no entanto, refutada pelos fatos: a partir dos anos 80, com a progressiva descentralização do Estado brasileiro e o aumento da competição política, há recorrência nas relações clientelistas. Em grande medida, a democratização no Brasil não configura uma política fundada na luta em torno de partidos ideologizados, que disputam os votos dos cidadãos com base em idéias, como imaginavam muitos. Ao contrário, a democratização acaba engendrando relações articuladas em torno de barganhas fundadas em bens ou valores bem mais “concretos”: contratos governamentais, empregos, empréstimos, alimentos, etc. Na verdade, o que se estabelece é uma rede de relações de trocas que se alastra por todo o sistema e se reproduz nos diversos níveis e conforme as diferentes condições locais. A democracia (nos termos da poliarquia de Dahl)<sup>5</sup> não implica, portanto, contradição natural com o clientelismo. Prova disso, é que uma questão candente na construção das instituições democráticas no Brasil é livrá-las da lógica clientelista em favor do “universalismo de procedimentos”.

A escassez de recursos, a magnitude dos problemas sociais, aliados à incorporação da massa excluída de brasileiros ao mercado político pelo direito de voto, acabam por fazer das políticas sociais um recurso privilegiado de manutenção de grupos no poder, no sentido descrito acima. O atendimento por parte do Estado de necessidades que não conseguem ser supridas pelo “livre jogo” das forças de mercado acaba funcionando como recurso eleitoral

---

<sup>5</sup> Ver o conceito de poliarquia em Dahl, R. Um Prefácio à Teoria democrática, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1989, capítulo 3.

relevante. Dentro desse contexto, em Minas Gerais, a área da educação é utilizada com objetivos políticos-eleitorais, através da alocação de recursos financeiros, materiais ou administrativos, como será detalhado posteriormente. É a partir desse quadro, portanto, que se deve abordar os embates que visam redesenhar suas instituições, segundo o princípio da descentralização.

### **Um caso de mudança institucional**

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

Não é de hoje, mas pelo menos da década de 30, que há a tentativa de certos setores sociais de substituir as relações clientelistas por outras formas de relação Estado-sociedade. Já é de muito tempo, portanto, que a patronagem é vista como fator de distorção da democracia e de ineficiência estatal. Na República Velha, por exemplo, a patronagem é tomada como um dos fatores que frustram a criação de uma ordem liberal efetiva no Brasil.<sup>6</sup> Para enfocar apenas o período de interesse deste trabalho, vimos que o regime militar busca colocar o clientelismo em segundo plano, pelo menos em setores considerados mais importantes, visando criar condições

---

<sup>6</sup> Consultar, por exemplo, o excelente artigo de Santos, Wanderley Guilherme. "A Práxis Liberal no Brasil", na obra do próprio autor *Décadas de Espanto e Uma Apologia Democrática*, Rio de Janeiro, Editora Rocco, 1998, ps. 35-40.

para a implementação do projeto de desenvolvimento dos grupos no poder. Porém, com a democratização os próprios atores que buscaram superar a política clientelista passam a fazer uso desta modalidade de relação. É que a própria dinâmica do jogo eleitoral, em crescente expansão, faz com que o centro de poder tenha que barganhar com atores que passam a ter sua importância política aumentada pela sua capacidade de influir nos resultados das eleições.

Por outro lado, o movimento social que emerge no panorama brasileiro no final dos anos 70 - notadamente o chamado “novo sindicalismo”<sup>7</sup> em contraste com sindicalismo tradicional que defende o corporativismo - reivindica como padrão da relação entre Estado e sociedade o “universalismo de procedimentos”. O que se visa, no geral, é ultrapassar o caráter “patrimonialista” do Estado brasileiro, dotando-o de uma orientação ‘republicana’. É assim que movimentos sociais diversos trabalham pela universalização e pela reforma das instituições de políticas sociais, no sentido de alcançar sua democratização e maior capacidade de resposta às demandas da população. Os entraves são, no entanto, consideráveis. O sistema de patronagem<sup>8</sup> é caro e tem baixa taxa de retorno, mas gera benefícios eleitorais para os grupos com acesso aos recursos estatais e estabilidade política, no sentido de que é o fator que agrega em grande medida interesses importantes da arena política nacional.

Partindo da idéia exposta de que a luta pelo poder se dá, em boa medida, através da barganha com recursos públicos como, por exemplo, empregos, empréstimos financeiros, alimentos e contratos governamentais, em troca de apoios e votos, pode-se inferir que a forma como as instituições estatais estão articuladas influencia no poder político dos grupos em disputa. Nessa perspectiva, a descentralização político-administrativa enfraquece, em tese, o poder central e fortalece o poder político das burocracias periféricas e da população organizada. Como a mudança institucional envolve um reequacionamento de dada estrutura de poder, pode-se dizer que a luta política em torno da descentralização político-administrativa

---

<sup>7</sup> Pode-se apontar como características do “novo sindicalismo” a rejeição da tutela do Estado e a recusa de limitar-se a funções assistencialistas.

<sup>8</sup> O termo patronagem refere-se a um chefe de máquina política e remete aqui à relação patron-cliente. É portanto utilizado como referência a uma relação clientelista.

das instituições estatais visa manter ou modificar os arranjos institucionais que satisfaçam ou não os objetivos de poder dos diversos atores políticos. Mudanças institucionais envolvem, então, um conjunto de atores que entram em conflito e/ou estabelecem consensos, redundando em resultados mais ou menos satisfatórios, segundo a perspectiva de cada um desses atores. Partidos políticos, burocratas de diversos níveis, governantes e seus auxiliares mais próximos, movimentos sociais e etc. movem-se no sentido de fazer valer seus valores e interesses.

Dados os parâmetros acima, o que se deseja neste trabalho é explicar a mudança institucional da educação pública estadual mineira, desvendando o jogo de interesses que resulta na mudança do modelo institucional centralizado, característico do regime autoritário. Os aspectos da descentralização da educação que merecem ser considerados são a adoção dos Colegiados nas escolas, em 1983, a universalização das regras para a contratação de professores, através da adoção do concurso público, que se faz mais presente a partir de 1984, e, principalmente, pelo seu impacto político, a adoção de eleições diretas para provimento do cargo de diretores de escola, em 1991.

Os Colegiados são amplamente difundidos nos primeiros anos do governo estadual eleito pelo voto direto, que toma posse em 1983. A gestão colegiada visa a participação da comunidade na administração das escolas, buscando reverter a organização em que as decisões são tomadas de forma verticalizada, segundo uma estrutura de distribuição de papéis e competências, em que as pessoas localizadas nos cargos mais altos decidem e os cargos inferiores são meros executores, e em que o público-alvo das políticas é um agente passivo. Ao contrário, a gestão colegiada parte do princípio da gestão participativa, com poder de opinião e/ou deliberação dos funcionários e comunidade, implicando em maior eficácia e motivação, além de ter mais afinidade com os ideais democráticos.

O problema do concurso para professores, se enquadra no fato de que a grande maioria dos professores, nos anos 70 e início dos anos 80, eram convocados ou designados. A categoria de professor convocado ou designado (Lei 7.109/77 - Seção III) é distinta da

categoria do professor concursado. A convocação ou designação é regida por decretos especiais, não se enquadrando nem na Consolidação das Leis Trabalhistas, nem no regime estatutário. Os profissionais enquadrados nessa categoria não têm portanto os mesmos direitos do professor concursado, sendo sua situação mais precária. Apesar da categoria de convocado ou designado ter sido criada para suprir professores em eventualidades, acaba-se tornando prática comum e recurso do clientelismo. A adoção do critério do concurso público, que não foi realizado durante toda a década de 70, visa coibir a prática adotada até então de contratação de professores por critérios mais subjetivos como, por exemplo, indicação por motivos político-eleitorais ou por nepotismo. Em 1980, Prais (1996:56) informa que cerca de 48% dos professores eram convocados. Nesse ano, depois de vários anos, realiza-se um concurso para recrutar professores e, depois de 1983, tal critério passa a ser periodicamente adotado.

Já o processo de adoção das eleições diretas para diretores é bem mais longo e encontra maiores resistências. Desde o fim dos anos 70, uma das reivindicações do movimento dos trabalhadores do ensino público de Minas Gerais é a mudança da forma utilizada para o preenchimento dos cargos de diretores das escolas públicas estaduais. O critério de indicação de diretores era baseado no arranjo que reservava aos deputados estaduais majoritários governistas, de cada região, a prerrogativa da indicação dos diretores das escolas situadas em seus redutos eleitorais. Ou seja, o acordo informal que vigorava era que os deputados governistas tinham a prerrogativa de preencher os cargos de direção das instituições públicas estaduais nos municípios onde haviam sido os mais votados entre os situacionistas. Esse sistema, que vinha desde o fim da ditadura Vargas, fazia das escolas instrumento de barganhas políticas e implicava, ao mesmo tempo, alta rotatividade de uns diretores no cargo e perpetuação de outros, independentemente de sua performance. Os embates político-partidários contaminavam a administração das escolas. Portanto, as entidades representativas dos trabalhadores do ensino repudiavam esse processo como clientelista e autoritário e propunham como alternativa a eleição direta dos diretores pela comunidade escolar (professores, funcionários, pais e alunos). Apesar da pressão exercida sobre o estado por mais de dez anos, com a ocorrência de diversas greves, em contextos em que a composição ideológica dos governos estaduais variava, a mudança de critérios se dará, por lei aprovada no legislativo,

apenas em 1991. A eleição direta dos diretores das escolas públicas estaduais é adotada dentro de um conjunto mais amplo de medidas como, por exemplo, gestão participativa e autonomia financeira das escolas. Aqui, novamente, a descentralização envolve a passagem do clientelismo para o “universalismo de procedimentos”.

As medidas descentralizadoras, propostas no período, têm, portanto, um efeito comum, e politicamente problemático, que é subtrair a capacidade de utilização pelos governantes dos recursos de poder que a administração das instituições da educação fornecia. Seja na convocação de professores, seja na indicação de diretores ou na indiscriminada administração dos recursos financeiros e materiais das escolas, o que ocorria até então era a instrumentalização da gestão da educação para fins político-partidários. Não surpreende portanto, dadas as características da política brasileira, as resistências que surgem contra esse processo. Com isso, cabe desvendar como se dá a dinâmica da luta política, em cada momento, com relação aos sucessos e insucessos das medidas descentralizadoras e a lógica do jogo de poder que possibilita a descentralização do sistema educacional público mineiro.

### **Perspectiva analítica**

Uma característica da ciência política, senão de todas as ciências sociais, é a disputa entre as várias perspectivas de explicação da realidade. Tanto ao longo do tempo quanto num mesmo período, há maior ou menor dissenso sobre a abordagem teórica mais apropriada para se adotar. Sendo assim, uma etapa de qualquer trabalho é escolher, entre a variedade de propostas disponíveis, a metodologia de análise adequada para a sua realização. Sem pretender desenvolver o tema dessas disputas<sup>9</sup>, vamos, resumidamente, focar o debate recente sobre os modelos analíticos mais relevantes para as pesquisas de políticas públicas.

---

<sup>9</sup> David Easton (1985), em um pequeno artigo, busca fazer o balanço do debate americano neste século. Tal debate é relevante, na medida da influência que as teorias abordadas têm para os estudos realizados em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil. Nesta parte, nosso objetivo é apenas colocar as linhas gerais do debate.

Nas décadas de 50 e 60, a ciência política americana era dominada pelos modelos explicativos comportamentalistas (behavioralism) e pluralista. O modelo pluralista, especificamente, orienta uma enorme quantidade de trabalhos sobre políticas públicas, inclusive no Brasil. De forma um tanto quanto arbitrária, podemos afirmar que o pluralismo concebe a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia-liberal. Ou seja, a sociedade é composta de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é totalmente soberano. Esse modelo adota o conceito de grupo de interesse ou grupo de pressão como instrumento analítico para o processo de “decision-making”. No pluralismo, o poder relaciona-se a questões específicas, fugazes ou persistentes, instaurando coalizões entre grupos de interesse na busca de certos objetivos. A luta política se faz em torno de questões diversas como problemas econômicos, morais, religiosos, de raça, de gênero e diversos outros. Tomando a terminologia da abordagem sistêmica, são as demandas e apoios (inputs) dos grupos de pressão que vão delinear as políticas públicas (outputs). O governo e suas políticas são vistos como resultado dos “inputs” vindos da sociedade. O Estado é considerado como algo neutro, cuja função é promover a conciliação dos interesses que interagem na sociedade, segundo a lógica do mercado (DAHL,1988:85).

Um outro modelo bastante difundido é o marxista, adotado em maior ou menor grau, conforme a época e o espaço geográfico. Nos Estados Unidos, por exemplo, depois do ostracismo de aproximadamente 30 anos, autores marxistas chegam a travar interessantes polêmicas com autores pluralistas, a partir da década de 70.<sup>10</sup> De maneira também resumida e arbitrária, pode-se dizer que a análise marxista parte das relações entre economia, classes sociais e Estado. As relações de classe são essencialmente relações de poder, constituindo o instrumento analítico para a interpretação das transformações sociais e políticas. As políticas estatais aparecem como reflexo dos interesses do capital: seja como fruto do Estado visto como mero comitê destinado a gerir os negócios comuns a toda a burguesia, seja como

---

<sup>10</sup> Ver, por exemplo, a interessante polêmica de J. Manley contra R. Dahl e C. Lindblom, publicada na *American Political Science Review*, Washington, vol. 7, n. 2, 1983.

resultado da ação de um Estado dotado de uma “autonomia relativa”, mas que em “última instância” vela pelos interesses do capital.<sup>11</sup>

Apesar de se colocarem em lados opostos do debate, o pluralismo e o marxismo se unem na ênfase analítica centrada na sociedade. Para ambas as perspectivas, a ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade. Contrapondo-se a essa posição, a perspectiva neoinstitucionalista recoloca o Estado como foco analítico privilegiado: é ele que passa a explicar a natureza das políticas governamentais. Skocpol (1985), retomando a tradição alemã de Max Weber e Otto Hintze, é uma das primeiras autoras a propor uma reorientação teórica em relação às abordagens precedentes e a tentar organizar as bases da análise neoinstitucionalista. A autora considera a sociedade civil permanentemente influenciada pelo Estado, devendo este ser concebido como “muito mais que um simples foro em que os grupos sociais formulam demandas e empreendem lutas políticas ou estabelecem acordos” (p.83). Parte da idéia geral da autonomia dos Estados, que

“concebidos como organizações que reivindicam o controle de territórios e pessoas, podem formular e perseguir objetivos que não sejam um simples reflexo das demandas ou de interesses de grupos ou classes sociais da sociedade” (SKOCPOL, 1985:86).

Nesse esforço, Skocpol (1985) critica os pluralistas, apontando que em suas análises os fatores causais determinantes de decisões concretas de políticas públicas entram, muitas vezes, em contradição com suas conclusões teóricas: o conteúdo das decisões públicas supera, em diversos casos, o caráter das demandas vindas da sociedade. Ou seja, o conteúdo dos “outputs” costumam não raro extrapolar o dos “inputs”. Além disso, mesmo nos estudos que concedem certa autonomia de decisão ao Estado, os funcionários estatais são tomados como grupo de interesse sem se considerar a estrutura estatal na qual se inserem. A autora critica também os marxistas, ou mais especialmente os chamados neomarxistas, que concebem o Estado como

---

<sup>11</sup> No primeiro caso podemos remeter ao Manifesto Comunista de K. Marx e F. Engels. Defendendo uma abordagem mais flexível temos N. Poulantzas em Poder Político e Classes Sociais, São Paulo, Martins Fontes, 1977, por exemplo. Uma excelente discussão sobre o tema pode ser encontrada no trabalho de Przeworski (1995).

configurado pela luta de classes, de forma direta ou indireta. Não levam em conta, argumenta, que muitas vezes é o Estado que conforma as classes e a luta de classes. Sustenta também, expandindo uma crítica que dirige às análises estrutural-funcionalistas do desenvolvimento comparado, que a proposição de uma lógica geral de desenvolvimento político, adotada pelos marxistas ou neomarxistas, dificilmente encontra correspondência com o estudo de casos concretos de políticas estatais (SKOCPOL, 1985:77).

Assim, o Estado, ao contrário do que defendem os pluralistas e marxistas, não se submete simplesmente a interesses localizados da sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda. A burocracia estatal, especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo diversas das demandadas pelos atores sociais. Suas ações buscam propor visões abrangentes sobre os problemas com que se defrontam. A capacidade que a burocracia tem de elaborar e implementar políticas deriva, em parte, do fato de controlar um recurso de poder privilegiado, que é o acesso diferenciado à informação. Daí surge o saliente problema da dificuldade de controle da burocracia por parte da sociedade, requisito básico da idéia de representação política. As decisões públicas trazem, portanto, a marca dos interesses da burocracia. Nessa perspectiva de pesquisa, o Estado aparece como variável independente, dotado de autonomia de ação, ao que Skocpol (1985) denomina de “insulamento”.

Porém, cada Estado tem sua capacidade dada por uma série de requisitos próprios. Esses requisitos são historicamente condicionados: os instrumentos de políticas estatais não são criações deliberadas de curto prazo, mas sim dependem da história de cada nação. O poder político dos grupos de interesse e das classes dependem, em grande medida, das estruturas e capacidades do Estado. E só o exame de cada caso específico pode definir o grau de “insulamento” que cada Estado possui.

Esse debate é colocado em termos da autonomia do Estado. Os problemas contidos na perspectiva “state centered” são apontados de forma persuasiva por Przeworski (1995). Para o autor, tal perspectiva só é coerente se o Estado deriva seu poder “exclusiva ou fundamentalmente do monopólio da força física” (p. 67). E, segundo sua argumentação, tal situação não pode ser generalizada, por duas razões. Em primeiro lugar, o autor alude ao fato de que em várias sociedades há o controle civil sobre os militares, o que derruba a “premissa de que o poder do Estado sempre e em qualquer lugar provém da força física” (p. 67). Em segundo lugar, aponta Przeworski, numa economia capitalista a alocação de recursos é feita por agentes privados, o que implica que “a força pode não ser suficiente para governar efetivamente” (p. 67). Criticando Skocpol, em sua fase “state-centered”, Przeworski aponta as confusões que se dão em torno da idéia de autonomia do Estado. Segundo o autor, não tem sentido falar em autonomia se se toma como característica central do Estado o seu monopólio sobre os meios de violência. Neste caso, o que deve descrever a relação do Estado com a sociedade é o termo dominação. O autor argumenta que tal distinção não é percebida por Skocpol (1985), que em trabalho defendendo a perspectiva neoinstitucional “state centered”, vai discutir justamente a questão da autonomia do Estado. Przeworski mostra que o Estado é autônomo quando os governantes têm objetivos próprios e são capazes de implementá-los, mesmo contra interesses dos diversos grupos sociais. No geral, no entanto, “os ocupantes de cargos no Estado – políticos eleitos ou burocratas nomeados – não são agentes perfeitos do público em nome do qual assumem responsabilidades: eles não agem de acordo com o melhor interesse dos cidadãos”(p. 77). Enfim, Przeworski vai defender que é o estudo de casos concretos que vai definir o papel do Estado e da sociedade na tomada de decisões. Assim, afirma que “não faz sentido rotular perspectivas pelo que deve ser o resultado de investigações concretas” (p. 71). É no sentido dessas críticas que surge o neoinstitucionalismo “polity centered”.

Assim, de uma ênfase maior no Estado como fator explicativo (perspectiva “state-centered”), numa primeira fase, o neoinstitucionalismo evolui, corretamente, no sentido da ampliação do seu escopo de análise (perspectiva “polity-centered”). O Estado não pode ser considerado, a priori, como dotado de poder para gerar em seu interior, conforme seus

interesses ou concepções, suas políticas. A perspectiva de análise “polity-centered” busca equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, partindo do fato de que o Estado é parte da sociedade e pode portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia. Nessa segunda fase da perspectiva neoinstitucional, a pesquisa deve abranger instituições governamentais, regras eleitorais, partidos políticos e políticas públicas anteriores, como fatores condicionantes dos interesses da sociedade civil, das suas estratégias e objetivos (SKOCPOL, 1995; IMMERGUT, 1996; MIGDAL, KOHLI e SHUE, 1994). Quatro princípios podem ser destacados nessa revisão: a efetividade do Estado não depende apenas de seu “insulamento”, mas de como se dá sua inserção na sociedade; a necessidade de focar não apenas governos centrais, mas também os níveis de governo periféricos; a força do Estado e dos agentes sociais são contingentes de situações históricas concretas; e, finalmente, a relação Estado/sociedade não compõe um jogo de soma zero.

Skocpol (1995:41), em trabalho que busca explicar o surgimento das políticas sociais nos Estados Unidos, propõe o roteiro de análise do que ela própria denomina de “polity-centered analysis”. Seu modelo contempla quatro dimensões para o estudo das políticas sociais. Em primeiro lugar, ressalta a autonomia que os funcionários estatais têm em relação aos outros interesses sociais. Estes trabalham no sentido de implementar políticas que atendam às suas idéias, às necessidades de suas carreiras e organizações. Isto não quer dizer que possam ignorar os outros interesses sociais, sendo que não raro buscam compatibilizar seus interesses com estes últimos. A capacidade que têm de buscar os seus objetivos depende das características das organizações políticas dentro das quais atuam. A autora refuta o uso de concepções genéricas de Estado. Falar, por exemplo, de “Estado capitalista” não diz nada sobre a capacidade de ação de qualquer Estado particular do mundo capitalista. É apenas com o levantamento histórico da formação dos Estados, do estudo das maneiras de como enfrentam os desafios internos e externos com que se defrontam, é que se pode dimensionar a capacidade de implementação de políticas dos funcionários estatais e dos políticos.

Em segundo lugar, a autora relaciona instituições políticas e identidades sociais. Constata que estruturas e processos políticos influenciam identidades, metas e capacidades

políticas de grupos politicamente ativos. Propõe, pois, explorar como os fatores políticos e sociais se combinam para afetar as identidades sociais e capacidades dos grupos envolvidos no jogo político. Em terceiro lugar, aponta para o fato de que as características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais afetam o grau de sucesso político que qualquer grupo ou movimento pode alcançar, na medida que possibilitam, ou vetam, o acesso dos grupos às decisões públicas. Essa capacidade de se atingir metas políticas não depende, portanto, apenas da auto-consciência e recursos de mobilização dos grupos, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros.<sup>12</sup> Finalmente, em quarto lugar, sustenta que políticas adotadas anteriormente reestruturam o processo político posterior. “Como a política cria políticas, estas também reelaboram a política” (SKOCPOL, 1995:58). O efeito “feedback” das políticas tem duas dimensões: as novas políticas transformam a capacidade do Estado, mudando portanto as possibilidades administrativas para iniciativas futuras; e, por outro lado, afetam a identidade social, metas e capacidades dos grupos para o jogo político subsequente. Uma política tem sucesso quando estimula grupos e alianças que defendam sua continuação e expansão. O “feedback” positivo influencia a adoção futura de políticas análogas, e o negativo o inverso.

Como se vê, a abordagem neoinstitucionalista releva, em maior ou menor grau, o papel do Estado e de seus funcionários na explicação das políticas governamentais. Um desdobramento dessa perspectiva, é a importância que ganha a análise dos fatores que influenciam a ação dos funcionários estatais. Como vimos, “policymakers” aprendem com o sucesso ou insucesso das políticas anteriores e agem conforme o escopo de idéias que orientam a abordagem dos problemas com que se defrontam. Nesse ponto, Hall (1993) desenvolve o papel das idéias na ação do estatal. Vejamos.

Os teóricos do Estado, conforme denominação que Hall dá aos neoinstitucionalistas da perspectiva “state-centered”<sup>13</sup>, partem de três princípios, quais sejam: a ação estatal tem

---

<sup>12</sup> Um bom exemplo de tal situação é encontrado em IMMERGUT (1996).

<sup>13</sup> Hall privilegia em sua análise as idéias de Hugh Hecló. O trabalho de Hecló, *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven, Yale University Press, 1974, que foi um dos pioneiros da perspectiva

autonomia com relação às pressões sociais; o principal fator que afeta uma política é a política anterior, no sentido de que as principais idéias e interesses que os “policymakers” possuem surgem de suas experiências com as políticas antecedentes; os especialistas de determinada área de saber, em conexão com a burocracia, têm papel preponderante no aprendizado sobre as políticas, ao passo que o papel dos políticos é secundário. Hall critica a simplicidade de tais proposições, alertando que o processo de aprendizado com as políticas anteriores pode tomar várias formas, dependendo dos tipos de mudanças envolvidos. O autor defende então a existência de três tipos distintos de mudanças nas políticas. As mudanças de primeira e segunda ordens são caracterizadas pelo autor como mudanças limitadas, compostas por ajustes rotineiros em políticas em andamento ou alteração de instrumentos para alcançar a mesma hierarquia de metas traçadas anteriormente. Com relação à essas duas ordens de mudanças, Hall considera a tese dos teóricos do Estado procedente, na medida em que a ação estatal é consideravelmente insulada das pressões pluralistas do sistema político. A mudança, nesses casos, é fruto, em grande medida, do aprendizado de técnicos e burocratas com as experiências passadas. A mudança de terceira ordem, no entanto, é mais profunda. Esse caso envolve tanto a mudança dos instrumentos de políticas, quanto das metas e do próprio sistema de idéias e padrões que orientam a abordagem da realidade pelos especialistas. Segundo Hall, há aí uma mudança de paradigma, nos termos propostos por T. Khun.<sup>14</sup>

No caso de mudança de paradigma, o processo é impulsionado por fatores sociais e quase nunca por fatores estritamente científicos. A mudança é configurada pelo embate dos interesses em jogo, expressando a configuração da esfera de autoridade sobre as políticas governamentais. A mudança de paradigma é então precedida de mudanças na esfera do poder. O papel da experiência com as políticas anteriores aparece na medida em que a não resolução

---

neoinstitucionalista, enfatiza os aspectos que vão ser aprofundados por Hall.

<sup>14</sup> Kuhn, em seu livro *As Estruturas das Revoluções Científicas*, São Paulo, Ed. Perspectiva, 1975, afirma que em cada momento do desenvolvimento das ciências há um conjunto de pressupostos e crenças que são compartilhadas pelos cientistas na definição dos problemas da investigação e na elaboração das teorias propostas para solucioná-los. Este quadro mental é provisório, no sentido de que quando os problemas internos a um paradigma são excessivos, coloca-se em dúvida a própria validade do paradigma adotado, implicando em sua substituição por outro.

dos problemas colocados na perspectiva de um determinado paradigma, ameaça o poder das autoridades que o sustenta.

O autor conclui que as políticas são elaboradas dentro de um sistema de idéias e padrões, compartilhados pelos especialistas, que especifica não apenas as metas que devem ser alcançadas, mas o significado da natureza dos problemas abordados e os instrumentos de sua solução. Por outro lado, o grau de autonomia dos especialistas e da burocracia, e em consequência do Estado, depende do tipo de mudança em curso. Também as instituições cujas ações dependem mais de especialistas são naturalmente mais influenciadas pelos paradigmas. Se nas mudanças de primeiro e segundo grau o nível da autonomia é alto, nas mudanças de terceiro grau o conflito dos interesses sociais tem papel importante. Aí a mudança depende dos conflitos de interesses sociais, envolvendo o debate e o embate político-eleitoral das forças sociais. Os grupos de interesse fazem a ligação entre o Estado e a sociedade. As idéias têm um papel central na elaboração das políticas, na medida em que legitimam alguns interesses em detrimento de outros. O poder é adquirido, em grande parte, pela influência do discurso. Em suma, o autor defende que não é necessário estabelecer rígida distinção entre “politics as social learning” e “politics as a struggle for power” (HALL, 1993:292). A análise não deve partir de uma distinção rígida entre Estado e sociedade, pois as formas que esta relação toma são múltiplas, obrigando a adoção de uma postura analítica mais nuançada.

Como se vê, o autor aproxima-se assim das teses neoinstitucionais “polity centered”, tanto na crítica a uma abordagem que enfatiza a idéia da autonomia do Estado, como na proposição de maior abertura analítica com relação às diferentes realidades. O mérito do trabalho de Hall é desenvolver a reflexão do papel das idéias no processo de constituição das políticas governamentais, especificamente ao chamar atenção para o fato de que cada tipo de mudança tem consequências diversas.

Resumindo, enfim, o neoinstitucionalismo propõe uma teoria de médio alcance, voltada para os estudos empíricos, ao contrário das macro-teorias como o marxismo, que abordam realidades concretas partindo de uma construção teórica que pretende explicar certos fatos a

partir de um mecanismo causal, centrado na luta de classes, que envolve todos os eventos. O modelo neoinstitucional se abre para uma variedade de identidades, podendo em cada caso examinado considerar questões de gênero, raça, religião, classe social ou qualquer outro fator de agregação de interesses. Apresenta aí, juntamente com o pluralismo, uma ferramenta adequada para os estudos de caso. Porém vai além do pluralismo: retoma a importância analítica do papel das instituições políticas e sua influência sobre os grupos sociais.

Entretanto, um problema inicial e controverso, e muitas vezes negligenciado pelos autores, é definir o que se entende por instituição. Levi (1991) enfrenta essa questão afirmando a necessidade de se ultrapassar a concepção usual que toma as instituições como um conjunto de regras que regulam comportamentos recorrentes. Ela salienta que tal definição não distingue instituição de normas. Inicialmente, a autora constata a necessidade da construção de uma tipologia das instituições, pois sob esse rótulo, argumenta, colocam-se certas características diferenciadoras relevantes que devem ser classificadas. Posteriormente, a autora centra sua atenção no tipo de instituições mais diretamente relacionado aos fenômenos políticos, que denomina de instituições formais, definindo-o da seguinte forma:

“subconjunto particular de instituições, caracterizadas por arranjos formais de agregação de indivíduos e de regulação comportamental, os quais, mediante o uso de regras explícitas e de processos decisórios, são implementadas por um ator ou um conjunto de atores formalmente reconhecidos como portadores deste poder. As regras podem ser escritas e tidas como lei, escritas em geral, ou representar acordos verbais ou costumeiros, pois isto é algo que varia entre as instituições. No entanto, qualquer que seja o caso, as expectativas em termos de comportamento são relativamente claras” (LEVI, 1991:82).

O traço distintivo desse tipo de instituição é a existência de regras relativamente formais e estáveis, que implicam em certa configuração na alocação dos recursos de poder, através de mecanismos que incentivam ou desincentivam certos tipos de ações dos atores sociais, ao restringirem o leque de suas escolhas. Os mecanismos de delimitação de escolhas refletem uma certa distribuição de poder, que pode servir aos interesses de muitos ou de poucos. Assim, as instituições formais

“não possuem apenas hierarquias internas de implementação e de tomadas de decisão, pois são capazes também de estabelecer e ratificar o poder coercitivo de certos membros da sociedade relativamente a outros. Este poder passa, então, a ser usado para a distribuição de serviços, a coordenação das ações de indivíduos com interesses comuns, a garantia de que os poderosos possam continuar a usufruir de benesses, ou para arbitrar conflitos inevitáveis, de forma a reduzir os custos para os participantes e outros afetados pela contenda” (LEVI, 1991:83).

No estudo dos processos políticos, um problema central que se coloca é explicar os motivos pelos quais as instituições mudam. Tomando emprestadas as palavras de Immergut, pode-se levantar as seguintes questões: “Se as instituições devem ter uma espécie de capacidade de permanência, como as mesmas instituições podem explicar tanto a estabilidade como a mudança? Se as instituições limitam o escopo da ação que parece possível aos diferentes atores, por que estes podem às vezes escapar dessas restrições?” (1996:139). Ou seja, o estudo das instituições deve buscar as causas da “alteração nas regras e nos procedimentos de implementação destas, levando a que comportamentos alternativos passem a ser estimulados ou reprimidos” (LEVI, 1991:84). A mudança institucional, argumenta Levi, implica em redistribuição de poder e é fruto do abandono do comportamento de submissão por parte de pessoas ou grupos a arranjos institucionais vigentes.

Para desvendar o problema proposto, a autora vai buscar os motivos pelos quais as pessoas se submetem às instituições. Levi inicialmente critica a explicação da teoria da escolha racional, que diz que a submissão resulta da existência de incentivos seletivos negativos ou positivos. Por um lado, explica, implementar políticas apenas com base na coerção acaba implicando em custos muito altos, o que leva à busca de meios alternativos para criar obediência. Por outro lado, continua, o grau de consentimento parece ser muito maior que os incentivos seletivos explicam. Além disso, afirma a autora, tomar normas ou ideologia como fatores que levam à obediência voluntária, como defendem alguns sociólogos e economistas políticos, não é suficiente, pois o termo norma engloba fenômenos diferentes. Se por normas se entende princípios morais, exemplifica, estas influenciam pequena parcela da população. A autora propõe, enfim, como alternativa, o que chama de consenso contingente ou “fairness”.

Consenso contingente implica reciprocidade de comportamentos, envolve cumprir expectativas alheias: faço porque os outros também fazem, é o raciocínio envolvido. Implica em cooperação condicional, onde cada um faz sua parte com base na honestidade com reciprocidade. As instituições podem ser consideradas “fair” quando envolvem uma barganha aceitável e a ação cumpre expectativas tidas como razoáveis. O essencial é que cada um cumpra sua parte. Nesse sentido, a ação das pessoas é tida como coletivamente informada e adaptada.<sup>15</sup> cremos, no entanto, que o que a autora chama de “fairness” tem um forte conteúdo moral, só que tratado de forma mais elaborada. Além disso, a sensação que cada um tem sobre o cumprimento das expectativas dentro da barganha, envolve também a questão da distribuição dos incentivos. O que se quer dizer é que o argumento da autora não é contraditório com as alternativas que critica, mas ao contrário, complementa-as.

Assim, as “instituições representam uma barganha social a partir da qual emergem retornos de obediência” (p.84). Sua estabilidade se baseia na capacidade de manter a obediência de grupos e pessoas. Para um número substancial de indivíduos, se não houver algum ganho nessa troca, a instituição se torna injustificável. Toda sua estrutura, por mais repressiva que seja, contém um elemento contratual: se os que devem obedecer não recebem a “mínima parte de uma má barganha”, as formas de implementação tornam-se cada vez mais custosas, a instituição enfraquece, criando uma situação propícia para a mudança. A estabilidade institucional se mantém: 1. quando os benefícios oferecidos forem significativos; 2. quando o custo da mudança for muito alto, pela capacidade institucional de monitorar e reprimir a rebeldia; e 3. pela falta de capacidade dos insatisfeitos de conceber alternativas à situação vigente.

O foco analítico proposto pela autora visa, então,

---

<sup>15</sup> É interessante transcrever aqui um trecho do trabalho de Putnam (1996) em que o autor faz um amplo estudo empírico sobre a política italiana e que corrobora a tese de Levi. Segundo o autor, “A vida coletiva nas regiões cívicas [da Itália] é facilitada pela expectativa de que os outros provavelmente seguirão as regras. Sabendo que os outros agirão assim, o mais provável é que o cidadão faça o mesmo, satisfazendo assim às expectativas deles. Nas regiões menos cívicas, quase todos esperam que os demais violem as regras. Parece tolice obedecer às regras do trânsito, às leis do fisco ou às normas previdenciárias quando se espera que os demais venham desobedecê-las” (p. 124).

“as decisões institucionais que produzem como consequência não-intencionada um solapamento daquilo que chama consenso contingente e que, por isso, elevam os custos de implementação das regras. O abandono do consenso contingente precipita a mudança quando eleva o poder de barganha daqueles que não mais aceitam ou deslegitimam os recursos coercitivos em voga” (LEVI, 1991:84).

Quando os fatores subjacentes à obediência contingente entram em colapso, há abandono do consentimento e elevação dos custos de implementação das regras. Os que desejam a mudança usam a desobediência como barganha, ao passo que os que protegem o **status quo** perdem recursos coercitivos. O resultado provável é a mudança das práticas sociais, com a criação de novas regras e/ou recursos coercitivos adicionais. Porém, a ação coletiva é difícil para os relativamente mais fracos<sup>16</sup>, o que coloca entraves ao processo de mudanças. Como principal instrumento de poder dos relativamente mais fracos é a capacidade de organização coletiva e a recusa à obediência, as regras vigentes mudam ou porque os subordinados adquirem novos recursos de poder, ou por perceberem possuir recursos não utilizados, e/ou ainda por perda de poder de barganha dos que controlam as instituições. Frequentemente, argumenta Levi, a desobediência individual, coletivamente informada, é mais fácil, pois não coloca o problema de ação coletiva. Aqui a autora não leva em conta, no entanto, que a desobediência individual geralmente é mais vulnerável a retaliações e que a ação coletiva muitas vezes se coloca como única saída, numa situação em que as possibilidades de alternativas individuais são escassas. Enfim, de todo modo, a mudança é mais provável com o abandono do consenso contingente e com o rompimento da barganha social que regula a instituição.

Sem considerar os argumentos de cada um dos modelos expostos acima de forma mais abstrata, quando busca-se enquadrar e explicar os fatos concretos do estudo proposto segundo os princípios desses modelos, uma conclusão inicial a que se chega é a da insuficiência explicativa das perspectivas marxista e pluralista. Reduzir a descentralização da educação a

---

<sup>16</sup> Um trabalho fundamental sobre o tema, e que enfatiza a assimetria das condições de ação eficaz entre classes sociais, é Offe, C. e Wiesenhal, H. “Duas lógicas da ação coletiva...”. In: Offe, C., Problemas Estruturais do Estado Capitalista, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

problemas de luta de classes leva, no mínimo, a descartar aspectos da mudança essenciais para o seu entendimento. Além de buscar reduzir um fenômeno que coloca identidades além das classes sociais, coloca-se a dificuldade inerente ao modelo marxista de compatibilizar fenômenos particulares com sua teoria geral. Também a teoria pluralista, amplamente difundida nos estudos empíricos de políticas públicas, é insuficiente para explicar o caso em exame. A ação dos grupos de interesses, apesar de fundamental, não é suficiente como fator explicativo para a descentralização do ensino público mineiro: houve momentos de intensa mobilização com resultados não correspondentes, mesmo quando conjugados com uma alta burocracia de perfil relativamente mais progressista e abertamente simpática à democratização do sistema, como era o caso em meados de 80. Por essas razões, pretende-se, portanto, lançando mão da abordagem neoinstitucionalista, aquilatar a importância explicativa dos aspectos institucionais no processo de descentralização do ensino público estadual mineiro.

O trabalho será estruturado da seguinte forma. Inicialmente faremos uma descrição do contexto nacional e internacional em que se enquadra a reforma do ensino público mineiro. Posteriormente descreveremos as reformas descentralizadoras do setor de educação adotadas em Minas Gerais, que têm suas raízes no final dos anos 70 e se consolidam no início dos anos 90. O período de realização das reformas pode ser dividido em três fases, cada qual com características distintas, mas que, segundo nossa hipótese, compõem um mesmo processo. A primeira fase, que vai de 1982 a 1987, é caracterizada pelo primeiro governo estadual de oposição eleito pelo voto popular depois de quase duas décadas de autoritarismo político, pela presença e organização dos movimentos sociais em bases mais autônomas e pela primeira grande tentativa de estruturar o ensino público estadual segundo princípios mais democráticos. A segunda fase, que inicia-se em 1987 e encerra-se em 1990, cobre o período do Governo Newton Cardoso, que representa um retrocesso com relação às reformas democratizantes do governo anterior e que tem como momento privilegiado a realização da IV Assembléia Constituinte Mineira. Finalmente, a última fase se caracteriza pela implementação da reforma, em 1991, que incorpora elementos que estavam no debate desde o final dos anos 70 num formato mais acabado.

## Capítulo 2

### O CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL

As políticas adotadas em Minas, a partir do início dos anos 80, só podem ser bem entendidas se referidas ao contexto do qual fazem parte. São os acontecimentos que marcam a política nacional, a partir de meados dos anos 70, que geram as políticas de descentralização político-administrativas dos anos 80 em diante, tanto do governo federal como dos governos estaduais. Posteriormente, no início dos anos 90, mudanças que começam a modificar a ordem mundial a partir dos anos 70 vão ganhar relevância explicativa para processos que ocorrem no Brasil. Um componente externo passa, então, a dividir com fatores internos a explicação da ação estatal nos setores sociais, especificamente na reforma do sistema público de educação. É assim que tentaremos descrever, resumidamente, o processo nacional e internacional que envolve as reformas da educação pública mineira.

#### **A descentralização político-administrativa entra na agenda**

A base política de sustentação social do Governo Médici (1969-1974), sobretudo com as camadas médias da sociedade, se deve principalmente ao êxito da economia, que apresenta altas taxas de crescimento no seu período de governo: 8,8% em 1970, 13,3% em 1971, 11,7% em 1972 e 14% em 1973. É o chamado “milagre brasileiro” que, no entanto, começa a dar sinais de esgotamento ainda em 1973, junto com a crise do sistema capitalista mundial. Porém, é a partir do Governo Geisel (1974-1979) que a crise econômica se aprofunda e começa a apresentar conseqüências políticas e sociais. O desdobramento político dos problemas econômicos implica no crescimento das forças de oposição e na crescente perda de hegemonia dos grupos no poder. Os resultados eleitorais são expressão dessa situação: de 1974 em diante, o partido do governo, a Arena, começa progressivamente a amargar derrotas para o MDB, partido de oposição. No plano da sociedade, acirram-se progressivamente os movimentos reivindicativos e as lutas pela ampliação dos canais de participação popular nas decisões públicas. Inicia-se um período de grande mobilização social: operários, profissionais liberais,

movimentos de bairro, funcionários públicos, estudantes, igrejas e uma imensa gama de outros segmentos sociais, passam a reivindicar abertamente seus interesses. Uma bandeira comum a todos é a exigência de democracia.

Com o quadro que ia se configurando, torna-se cada vez mais difícil para o regime utilizar-se da repressão como forma de obter retornos em obediência. Portanto, outra alternativa deveria ser encontrada para a sua manutenção. No Governo Geisel, apesar de divergências dentro do bloco de poder sobre os caminhos a serem seguidos, vence a estratégia da distensão política gradual e controlada. O objetivo da estratégia vitoriosa é arrefecer as pressões por mudanças, vindas de uma sociedade cada vez mais ativa, buscando cooptar os setores mais moderados das oposições e evitando dissidências na própria base de apoio do regime. O governo busca, então, implementar reformas políticas, transformando suas relações com a sociedade, no sentido de conceder maior abertura para a participação da mesma nos assuntos públicos, sem contudo perder o controle do poder. Passa-se do estilo de “modernização conservadora”, do governo anterior, bem traduzido pela expressão “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”, para o do “reformismo conservador”, que contempla políticas redistributivas e busca articular crescimento econômico com um certo grau de distribuição de renda. Porém, na implementação da estratégia traçada, o governo começa a perder o controle da situação. Por um lado, seus setores mais radicais, contrários à política de abertura, buscam obstar as medidas democratizantes. Por outro, as oposições aprofundam suas pressões no sentido da plena democratização, visando a tomada do poder. Como consequência, a ação governamental fica marcada pela ambigüidade: o governo ora acena com medidas democratizantes, para cooptar certos setores sociais, ora com medidas autoritárias, para agradar a “linha dura” do regime ou manter os recursos de poder que controlava até então. É nessa situação que a descentralização político-administrativa começa a ser contemplada pelo planejamento governamental.

O Governo Figueiredo (1979-1984) dá continuidade ao processo de abertura iniciado pelo seu antecessor. Remove a legislação de exceção (Atos Institucionais), concede anistia aos exilados políticos e retoma as eleições diretas para governadores de estado. Perde, portanto,

progressivamente os recursos para governar pela força, que o governo anterior ainda tinha e usava quando achava necessário. Tem, apesar disso, de enfrentar a atuação cada vez mais acirrada da sociedade civil, agindo agora num ambiente que oferece custos menores para suas contestações. Perseguindo a estratégia traçada, o discurso do governo fica cada vez mais marcado por temas até então sustentados pela oposição. Entre outras medidas, propõe, por exemplo, a descentralização do aparato administrativo estatal, tanto em favor de suas administrações periféricas como dos estados e municípios.

Além dos motivos aludidos acima, outro componente, agora externo, coloca a questão da descentralização na agenda governamental. O Banco Mundial-BIRD, importante agência internacional de financiamento para países do terceiro mundo, prioriza, até 1972, investimentos em projetos de infra-estrutura econômica. A partir daí, porém, passa a investir em projetos sociais, amparado por uma visão distributivista. O Banco elege como prioridade, na América Latina, o combate à pobreza, como forma de evitar a exploração de tal situação por “extremistas” políticos (ver Macnamara apud ANDRADE, 1994). Há, então, um progressivo deslocamento dos recursos financeiros aplicados pelo BIRD na área de infra estrutura (indústria, energia, transportes), para empréstimos na área social. O Banco impõe o formato descentralizado aos projetos sociais que financia, exigindo a participação das populações alvo no planejamento, implementação e avaliação das ações, talvez para neutralizar a ação de governos e burocracias, quase sempre corruptos, sobre os objetivos dos programas. Busca, com isso, garantir a eficácia dos programas. Na segunda metade da década de 70, são vários os projetos financiados pelo BIRD no Brasil seguindo esta ótica (SOARES, 1998: 15-38).

Uma maneira concreta de perceber como os governos Geisel e Figueiredo incorporam um discurso mais democratizante, e dentro dele contemplam medidas descentralizadoras, é examinar como essas tendências vão se expressar nos seus planos de governo. O regime militar estabeleceu a sistemática de elaborar planos quinquenais macroeconômicos e setoriais, inclusive para a área de educação. Foram elaborados no total três Planos Nacionais de Desenvolvimento-PND's que continham, cada qual, seu Plano Setorial de Educação e Cultura-PSEC. Nem sempre os primeiros articulavam-se com o espírito dos segundos. O II Plano Nacional de

Desenvolvimento-II PND (1975-1979) coloca as diretrizes das ações do Governo Geisel. A ênfase geral do II PND é, por um lado, estabelecer metas que visam criar novas bases para o crescimento econômico e, por outro lado, coloca a necessidade, não contemplada no I PND (1972-1974), de “realizar políticas redistributivas” e de “melhorar rapidamente o nível de bem-estar de amplas camadas da população” (II PND, p.69; apud ANDRADE, 1994:30). Esse plano acena com a necessidade de melhorar a distribuição de renda da população e identifica como interlocutor concreto do governo as classes subalternas. O espírito do II PND conflita, no entanto, com sua parte integrante que trata do setor da educação, consubstanciado no documento II Plano Setorial de Educação e Cultura-II PSEC. Se o primeiro inova no sentido de um discurso redistributivista e democratizador, o planejamento para o setor de educação mantém o espírito do I PND, representado pela “teoria do bolo”, que manda acumular para depois dividir. Inicialmente, o II PSEC faz uma avaliação altamente positiva da atuação do Ministério da Educação e Cultura-MEC na implementação do I PSEC. A seguir, escamoteia a questão da distribuição de renda, ao não contemplar as diferenças reais da população brasileira: dirige-se ao interlocutor abstrato e indiferenciado, o homem brasileiro. Além disso, elege como objetivo principal da educação a formação de recursos humanos para o mercado de trabalho. Tal defasagem entre o plano principal e seu subproduto, revela a falta de sintonia entre as instituições do Estado. Porém, a perspectiva democratizante prevalecerá no planejamento posterior.

O III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos-PSECD (1980-85), lançado no Governo Figueiredo, num contexto portanto de aprofundamento da crise do regime militar, incorpora o discurso redistributivista e participacionista para o setor da educação. A ênfase nessa perspectiva fica clara nos argumentos desenvolvidos no plano e expostos nas próximas linhas. O III PSECD concebe a educação dentro do complexo das políticas sociais, e como tal, afirma que ela deve “colaborar na redução das desigualdades sociais”. Seu objetivo deixa de enfatizar apenas a dimensão da formação de mão-de-obra para o mercado de trabalho, como nos planos anteriores. A educação, argumenta-se no III PSECD, deve sobretudo fomentar “a participação política, para que se obtenha uma sociedade democrática, na qual o acesso às oportunidades não seja função da posse econômica ou da força de grupos dominantes”. A

educação torna-se então “o espaço adequado para a conquista da liberdade, da criatividade e da cidadania”. O plano propõe a estruturação de um sistema capaz “de expressar não somente a ótica dos administradores (...) mas, sobretudo, a ótica dos beneficiários, tratando-os, primordialmente, como sujeitos da política social” (III PSECD, p.14; apud GERMANO, 1992: 251-53).

A mudança de postura do governo, no sentido de maior abertura para a sociedade, é evidenciada, também, na própria escolha do professor Eduardo Portella, um intelectual pouco identificado com o regime militar, para titular do MEC. Tal escolha denota uma tentativa do governo de incorporar em seu primeiro escalão pessoas comprometidas com o discurso que passa a proferir.

O motivo de um discurso tão semelhante ao das oposições, e tão crítico à própria prática do governo até então, pode ser encontrado na necessidade do regime criar bases de apoio na população. Num sistema em que as eleições ganhavam um papel cada vez maior na constituição do poder político, na medida que a abertura política avançava, e que o uso da força bruta como forma de se impor tornava-se cada vez mais inviável para o governo, pelos custos crescentes que acarretava, não havia outro caminho. Concretamente, os militares pretendiam permanecer no poder, o que exigia, além de fazer o máximo de governadores nas eleições diretas para o cargo em 1982, assegurar a maioria no Colégio Eleitoral que se reuniria em 1985 com a prerrogativa de escolher o próximo presidente da República. Essa maioria estava, obviamente, diretamente ligada à capacidade eleitoral do governo. Porém, tal estratégia apresentava contradições: é sintomático da ambigüidade da postura governamental o fato de que o período em que o ministro civil passa à frente do MEC é relativamente curto (março de 1979 a novembro de 1980), sendo substituído justamente por um general, Rubem Ludwig, quando de uma crise gerada por uma greve das universidades federais. Na verdade, a contradição entre a estratégia de abertura do governo com os resultados políticos negativos, para a base governista, provocados por essa mesma estratégia, acaba por dificultar a concretização das intenções explicitadas. Ou seja, quanto mais o governo se abre para a sociedade, mais vulnerável se torna aos ataques da oposição.

Apesar de tudo, os governos Geisel e Figueiredo começam a agir, mesmo que de forma limitada, no sentido de abrir as agências governamentais para os movimentos sociais, visando amortecer as pressões e os conflitos e buscando assim manter o apoio de sua base e agradar os setores moderados da oposição. Estas medidas ficam, no entanto, sob controle do poder central, que busca “conter excessos”, caracterizando o que Melo (1990) chama de “incorporação controlada”. A estratégia que possibilita o poder central monitorar tais experiências é manter a centralização dos recursos financeiros em suas mãos. Ou seja, no geral, o modelo de descentralização patrocinado pelo regime militar não é efetivo, pois não toca a questão fundamental de qualquer processo de descentralização que é o aspecto financeiro. Com a centralização dos recursos financeiros, o governo resguarda o seu poder de barganha e pode assim garantir seus interesses.

Na outra ponta do espectro político, por outros motivos, a descentralização político-administrativa é também proposta como modelo para reestruturação do Estado. Como se viu anteriormente, entre os setores de oposição é difundida a idéia de que a democracia parlamentar não bastaria. Defendem um modelo de democracia participativa em que as diversas instituições estatais deveriam se abrir para a participação da população. Para os setores de oposição, descentralização torna-se sinônimo de democratização. Tal perspectiva, por exemplo, orienta o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989)-I PND/NR, peça de planejamento do primeiro governo civil empossado após o fim do regime militar. O plano ressalta a importância da democracia e da justiça social, no sentido de resgatar a dívida social legada pelo regime militar. Além disso, propõe redefinir as competências institucionais do setor público, segundo a idéia de descentralização e participação. Pode-se constatar, portanto, que, tanto nos dois últimos governos militares quanto no governo civil posterior, há ênfase em arranjos institucionais que em maior ou menor grau possibilitem a participação dos diversos setores da sociedade na formulação das políticas estatais, notadamente na área social.

### Implicações políticas da descentralização

De qualquer modo, um efeito importante da abertura política é a incorporação à arena eleitoral de atores até então excluídos. A partir das eleições de 1974, realizadas em clima de relativa liberdade, a esfera eleitoral passa a ganhar relevância no jogo político brasileiro. Os atores sociais passam a se expressar partidariamente com crescente liberdade. A luta política se faz, de forma significativa, referida às questões eleitorais. Tanto as lideranças dos movimentos da sociedade civil como o governo começam, então, a incorporar a questão eleitoral em suas estratégias de ação. “Esta ampliação, no entanto, não significou o rompimento do monopólio das iniciativas da política exercido pela tecnoburocracia, e sim que o Legislativo aumentou o seu poder de politização da agenda governamental...” (MELO, 1990:450).

Quando nas eleições de 1974, inesperadamente, para surpresa da situação e da própria oposição, os resultados eleitorais mostram-se adversos ao governo<sup>17</sup>, este busca recompor sua base de apoio. A realidade mostra que os votos oposicionistas concentram-se nos grandes centros urbanos do país, inclusive no Nordeste, ao passo que os votos situacionistas localizam-se nas áreas rurais, especialmente nas mais pobres. Isto se explica, em parte, por haver maior facilidade do governo implementar instrumentos de controle dos eleitores nas áreas rurais e pequenas localidades. Nas áreas mais carentes, a população é mais dependente do auxílio estatal. Segue-se, então, a utilização de recursos públicos, particularmente na área das políticas sociais, visando assegurar a fidelidade política dos setores sociais mais vulneráveis às barganhas. A política educacional está entre os setores utilizados para fins eleitorais. Comentando as ações que visavam a municipalização do ensino de primeiro grau, a partir de 1975, adotadas pelo Governo Geisel, em consonância com a Lei 5.692/71, Germano afirma que a manipulação clientelística dos recursos por parte de grupos oligárquicos visava fornecer

---

<sup>17</sup> Nas eleições de 1970, a ARENA elegeu 41 senadores, 223 deputados federais e 493 deputados estaduais contra 5 senadores, 87 deputados federais e 208 deputados estaduais do MDB. A ARENA é vitoriosa em todo o território brasileiro, exceto na antiga Guanabara, onde elege menos deputados que o MDB. Nas eleições de 1974, o MDB elege 16 senadores, 160 deputados federais e 330 deputados estaduais, contra 6 senadores, 204 deputados federais e 457 deputados estaduais da ARENA. Os votos do MDB se concentraram nos estados mais importantes, no sul e sudeste, enquanto a ARENA contabilizou mais votos no norte e nordeste (Anuário Estatístico do Brasil de 1971 e 1975).

suporte eleitoral ao regime militar. Segundo o autor,

“as Secretarias Estaduais de Educação criaram estruturas poderosas para cuidar da municipalização do ensino, privilegiando com isso os apaniguados do poder. Estes passaram a contar com recursos, ampliando assim a capacidade de loteamento dos cargos na área educacional.” (1993:240)

Dessa forma, a centralização do setor da educação passa a ser funcional aos setores que controlam o Estado, em seus diversos níveis. Objetivos político-eleitorais passam a orientar, cada vez mais, as ações no setor. Prática comum, por exemplo, é a requisição de professores para cargos administrativos, pedidos de licença, aposentadoria, remoção, pedidos de transferência e aplicação de punições serem decididos pela administração central não segundo critérios universais, mas sim conforme a rede de influências que cerca cada caso específico.

O uso político da educação é reforçado na medida em que o Estado vai expandindo sua atuação na área. Os governos estaduais sempre tiveram papel de relevo na estruturação do ensino público. Em breve retrospecto, nos anos 30, a educação primária ou fundamental era delegada aos estados, o que não significava porém descentralização, mas sim um arranjo destes com a União, em que esta apoiava as iniciativas dos primeiros, conforme certas injunções políticas. Até então, apenas em torno de 50% das crianças brasileiras tinha acesso à educação primária ou fundamental, o que era plenamente compatível com a economia agro-exportadora de então.

É a partir dos anos 40, com a urbanização e industrialização crescentes, que o governo federal busca intervir de maneira mais efetiva no setor, visando compatibilizar educação com desenvolvimento econômico. O resultado é que a taxa de escolarização primária passa de 36% em 1950 para 67% em 1970. A Constituição de 1946 estabelece que o ensino primário é responsabilidade dos estados, cabendo à União atuar supletivamente, visando corrigir as desigualdades regionais e sociais. A primeira Lei de Diretrizes e Bases da educação surge em 1961, fruto de conflitos, em sua tramitação no parlamento, entre regiões e entre interesses privatizantes e estatizantes.

A estruturação do setor de educação depois de 1964 caracteriza-se, como vimos, pela centralização, com as decisões sendo tomadas nos órgãos centrais da administração, esvaziando em consequência os órgãos institucionais intermediários (prefeituras e estados), que perdem poder de decisão. A Secretaria de Planejamento da Presidência da República-SEPLAN/PR centraliza os recursos financeiros e traça as prioridades de política educacional, subordinando, desta forma, o Ministério da Educação. Os planos de educação tornam-se planos setorializados dos Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico. Com a Lei 5.692/71, o governo federal adota, pelo menos teoricamente, uma diretriz homogênea de política educacional para todo o país. Além disso, centraliza os recursos financeiros como forma de garantir o controle sobre as ações dos estados e municípios. Anula, assim, a capacidade de gestão de políticas dos estados e municípios e reduz o grau de liberdade das secretarias estaduais de educação.

Com a abertura política, os estados passam a ter maior autonomia em relação ao governo federal. Concretamente, por exemplo, o III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos-PSECD delega aos estados a tarefa de definir suas ações para a educação. As secretarias estaduais de educação, ao invés de apenas viabilizarem propostas oriundas do nível federal, como antes, começam a definir suas próprias prioridades e necessidades. Na medida em que passam a centralizar maiores recursos administrativos e financeiros na área da educação, os governos reproduzem nos estados a política de barganhas adotadas pelo governo federal. Se por um lado tornam-se, em certa medida, reféns do governo federal, basicamente pela sua dependência financeira, por outro lado, os governos estaduais administram o setor de educação de forma a garantir apoios do legislativo e dos municípios para seus projetos políticos.

A consequência de todo esse quadro foi o enfraquecimento das escolas pelo excessivo crescimento das instâncias burocráticas centrais e intermediárias do sistema, como secretarias, superintendências e delegacias regionais. A função dessas burocracias é exercer controles prévios e formais sobre as escolas, resultando no esvaziamento de suas competências. Essa foi uma tendência que caracterizou as instituições públicas estaduais em todo o país. Conforme diagnóstico realizado para a educação mineira, o quadro era de

“grande interferência político-eleitoral e partidária na vida da escola, seja na indicação de pessoas para nela ocuparem postos de trabalho, seja nas normas que regulam a organização e o funcionamento das unidades, que passaram a ser homogêneas e impostas por uma burocracia que mantinha vínculos com políticas e pessoas que exercem cargos de decisão dentro do sistema.” (MINAS GERAIS, 1993:10)

O desenho centralizado das políticas sociais, no geral, e o da política educacional em particular, tem portanto sua função política. E é dos interesses políticos que cercam essa forma de estruturação que dependem os sucessos ou insucessos das alternativas de mudanças institucionais propostas. A área de educação, no Brasil, sempre se caracterizou pela ausência de clara delimitação de competências entre os níveis de governo. Porém, a oferta pública de ensino básico sempre foi primordialmente responsabilidade dos estados. Como os estados apresentam condicionantes políticos, sociais e administrativos diversos, o impacto da tendência descentralizadora nos anos 80 é então diferenciado segundo as características estruturais de cada modalidade de política social e das características da estruturação política de cada estado. Em que pese as especificidades de cada caso, porém, as reformas estaduais na área de educação guardam certa regularidade nas escolhas de suas alternativas. Todas as reformas enfatizam, basicamente, ou a municipalização do ensino ou a autonomia das unidades escolares, ou ainda uma combinação de ambas as opções.

Uma dificuldade inicial no processo de descentralização do ensino público é reequacionar o papel do governo federal no setor educacional. Todas as tentativas de rever as relações entre a União e os estados esbarram na resistência do governo federal de perder o controle dos recursos financeiros do setor ou, mais concretamente, de perder o controle do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação-FNDE (ALMEIDA, 1995:103). A pressão pelas mudanças parte dos estados, especialmente depois de empossados os governadores eleitos pelo voto direto, que agora têm de dar respostas aos seus eleitores. Essa pressão, que é caracterizada por uma coalizão instável e portanto sem força suficiente para lograr os resultados desejados, se aglutinou no Fórum de Secretários Estaduais de Educação. A descentralização se deu, então, em cada caso, como “resposta diferenciada a mudanças contextuais resultantes de transformações políticas, sociais e econômicas” (SOUZA, 1993:2).

Não constituiu, portanto, um conjunto de ações articuladas e coerentes, mas, ao contrário, respostas às situações que iam surgindo.

Como em qualquer mudança institucional, o que está em jogo na descentralização de competências e recursos financeiros da União para os estados, são recursos de poder. Exemplo interessante de como o governo federal tenta resistir às pressões dos governadores para racionalizar o processo de repasse dos recursos para a educação é o fato de que, em 1984, 25% da quota do salário-educação começa a ser destinado pelo MEC diretamente aos municípios, “sem anuência e freqüentemente sem o conhecimento dos estados” (SOUZA, 1993:14). É uma tentativa clara do governo federal, ao perder poder sobre os estados com as eleições diretas para governador, de submeter politicamente os governos municipais. Tal fato implica que “a filiação dos prefeitos ao mesmo partido político do ministro era fator decisivo no montante das verbas e na rapidez com que os municípios as recebiam” (p.14).

A verdade é que, da ótica dos usuários, a gestão da educação com fins político-partidários implica em ineficiência no setor. Portanto, o processo de democratização encontra um sistema educacional em crise. Podem ser listadas como falhas do modelo a falta de avaliação sistêmica do desempenho escolar; falta de articulação entre as redes federal, estaduais e municipais, com a conseqüente duplicidade de ações; excessiva rigidez administrativa; salários aviltados; má formação dos professores e conteúdos não adaptados às realidades regionais.<sup>18</sup> O financiamento da educação é também afetado pela crise fiscal que caracteriza a economia do país na década de 80, resultante da prolongada combinação de inflação alta com estagnação econômica e da ineficiência dos gastos públicos.<sup>19</sup> O resultado da precária situação do setor foi “um absentismo crescente [dos professores] e o fortalecimento das organizações sindicais,

---

<sup>18</sup> Os livros didáticos eram, por exemplo, escolhidos e distribuídos para todo o Brasil pela Fundação de Assistência aos Estudantes-FAE. Esta fundação era dotada de considerável grau de autonomia e suas ações se orientavam, em grande medida, por interesses de fornecedores de material didático e merendas escolares.

<sup>19</sup> Calcula-se, que na década de 80, para cada 10 unidades monetárias dispendidas em educação, menos da metade chegam a beneficiar as salas de aula (SILVA, 1994:14). Exemplo de gastos com fins discutíveis era a distribuição de bolsas de estudos por deputados, com claros objetivos eleitorais e a centralização de compras de merenda e material escolar pela FAE, que implica em cartelização das licitações e altos custos.

especialmente na rede estadual, que, ao reivindicarem salários mais elevados, protagonizavam greves longas com conseqüências nefastas para a aprendizagem dos alunos” (SOUZA, 1993:10).

A ineficiência que caracterizava a educação pública aparece na agenda de diversos governos estaduais como problema a ser resolvido durante a década de 80. Porém, apesar da degradação do ensino, a inércia é muitas vezes preferível, pelos grupos no poder, às mudanças. O desenho do aparato institucional da educação é fonte de recursos de poder para os governantes. Não é por outro motivo que torna-se comum que os governadores eleitos pelo PMDB, quando no poder, se negam a implementar mudanças que defendiam quando estavam na oposição, e, por outro lado, partidos como o PDS passem a defender as mesmas reformas que se negaram a realizar quando estavam no poder. O fato é que a estruturação centralizada da educação fornecia um poderoso recurso de poder para os ocupantes dos governos em cada momento, seja lá de que partido fossem. Nesse sentido, a descentralização da educação encontra resistências, por um lado, nos interesses de políticos que teriam a perder com a redistribuição de poder no setor. Por outro lado, há resistência de setores da burocracia, temerosos de que o processo de mudança resultasse na sua perda de poder e “status”. Além desses interesses, e articulado com eles, atuam os das empresas fornecedoras de material escolar e merenda, que tinham o monopólio da venda para o Estado, praticando muitas vezes, ou na maior parte das vezes, negócios escusos. Enfim, é este quadro, que tem como pano-de-fundo uma população mais organizada e com mecanismos formais de participação política, que vai permear, em parte, todas as tentativas, frustradas ou exitosas, de reformular os sistemas estaduais de educação.

### **O mundo em transformação e o novo papel da educação**

Na história dos países periféricos, em seus processos internos, é grande a influência dos países centrais na fixação dos parâmetros de sua agenda política, em maior ou menor grau e conforme o momento. Assim, pode-se dizer que na abordagem dos processos políticos desses países uma dimensão que deve ser sempre considerada são as condições externas que

contextualizam os seus eventos internos.

Se, como vimos até aqui, fatores políticos internos têm importância explicativa na reforma do sistema público de educação mineiro, mudanças que vão se processando no mundo, a partir do início da década de 70, passam a ter importância explicativa relevante para os eventos ocorridos no Brasil nos primeiros anos da década de 90. Não que o processo de democratização tenha se dado desligado de componentes externos. Pelo contrário, foi um processo inserido na conformação da política internacional e que ocorreu na maioria dos países latino-americanos.<sup>20</sup> Porém, para a explicação das políticas estatais da década de 80, e em especial para a explicação do processo de descentralização da educação, são as especificidades dos eventos internos que contam mais. Ao contrário, eventos externos como a profunda mudança na política internacional ocorrida a partir do final dos anos 80, o advento da globalização e a hegemonia do modelo neoliberal no mundo, vão influenciar de forma marcante as políticas governamentais brasileiras nos anos 90. Portanto, se o contexto que marca as mudanças na educação pública mineira na primeira metade da década de 80 é o movimento pela democratização ocorrido no Brasil, na Reforma Educacional de 1991 é obrigatória a referência ao processo de transformação pelo qual passa o mundo. Vejamos os principais aspectos desse processo.

A partir de meados da década de 70, depois de um ciclo de desenvolvimento que foi denominado como sua “era de ouro”<sup>21</sup>, o capitalismo mundial entra em crise. Como resultado de uma série de fatores como a crise econômica mundial, a transferência de tecnologia bélica para outros ramos de produção, revolucionando as formas de produzir, o colapso dos regimes do “socialismo burocrático”, cuja data emblemática é 1989 com a queda do Muro de Berlim, e a hegemonia neoliberal como modelo orientador da ação de uma ampla gama de governos, uma nova ordem configura-se no mundo.

---

<sup>20</sup> Ver, por exemplo, Francisco Weffort, *Qual Democracia?*, São Paulo, Companhia das Letras, 1992, p. 35.

<sup>21</sup> Ver Eric Hobsbawm, *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*, São Paulo, Companhia das Letras, 1995, especialmente a parte dois.

Três são as dimensões que interligadas configuram o mundo a partir do final dos anos 80. Em primeiro lugar, uma Nova Ordem Internacional caracteriza-se pela superação da bipolaridade do mundo da Guerra Fria, onde a lógica das relações internacionais se referia, em última instância, aos interesses dos EUA e da URSS, dando lugar a um mundo caracterizado pela multipolaridade, onde diversos blocos se formam visando a articulação de economias nacionais num mercado mais amplo, ainda que com uma clara hegemonia política, militar e econômica dos EUA.

Uma outra dimensão das transformações pelas quais passa o mundo, é o fenômeno da globalização. Sem querer apresentar aqui o debate sobre o tema, permeado por posições divergentes, para os objetivos deste trabalho é suficiente que se tome o fenômeno como “a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa”.<sup>22</sup> Isto quer dizer que o mundo se torna mais interdependente, o que significa, em certo aspecto, a exigência de um certo padrão de produção como requisito para a concorrência das economias no mercado mundial. Alguns aspectos são importantes nessa globalização. Inicialmente, o fenômeno é fruto da revolução tecnológica ocorrida com o advento da informática aplicada aos meios de comunicação e transportes, às formas de produção e distribuição de mercadorias. Um outro aspecto é o enfraquecimento dos Estados nacionais frente ao capital, especialmente ao capital financeiro, que ganha maior mobilidade num mercado mundial cada vez mais merecedor desta qualificação. É o que Ianni qualifica de “interdependência das nações” ou “sistema mundial”<sup>23</sup>. A produção se torna superespecializada, com uma composição cada vez mais baseada no chamado capital fixo, em detrimento da mão de obra, e cada vez mais necessitada de mercados para poder encontrar demanda para o resultado em oferta de sua produtividade crescente.

---

<sup>22</sup> Conceito elaborado por Anthony Giddens em seu *As Conseqüências da Modernidade*, São Paulo, Editora UNESP, 1991, p.69.

<sup>23</sup> Ver Octavio Ianni, *Teorias da Globalização*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996, p. 59.

Uma outra dimensão das mudanças é a hegemonia do pensamento neoliberal, com sua difusão a partir da eleição de Thatcher, em 1979, na Inglaterra e Reagan, em 1980, nos EUA. O neoliberalismo aparece como alternativa teórica e política ao capitalismo em crise e particularmente ao Welfare State europeu, acompanhado de um discurso anticomunista radical. Na América Latina surge como reação ao Estado desenvolvimentista. Seu objetivo central é rejeitar qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado. Considera como características intrínsecas da ação estatal a ineficiência, a improdutividade, o desperdício e a burocratização em contraposição à virtudes do mercado como eficiência, produtividade, economia e menos burocracia. Em resumo, retomando as idéias do liberalismo econômico clássico num contexto específico, os neoliberais propõem Estado ausente na regulamentação da economia e no amparo social; disciplina orçamentária; privatizações; redução dos impostos sobre os rendimentos mais altos, de modo a incentivar os agentes econômicos; e livre mercado entre as nações, através da derrubada da legislação protecionista. Essas políticas foram adotadas pelos mais diferentes governos, de forma crescente, nos anos 80 e 90.<sup>24</sup> No Brasil, o modelo neoliberal foi a partir da posse do Governo Collor. Deve-se ressaltar que a difusão do modelo neoliberal, principalmente nos países periféricos, se deu em grande parte pela ação de organismos internacionais como o FMI e o Banco Mundial. O importante, porém, é observar que o neoliberalismo implica num mercado mundial cada vez mais aberto, acirrando de forma dramática a concorrência entre as empresas. No Brasil, por exemplo, amplos setores da economia se viram frente ao dilema de reestruturar sua produção segundo o padrão tecnológico, de organização e produtividade característico das empresas mais avançadas do mercado mundial ou desaparecerem.

Um aspecto importante que as novas formas de concorrência e as novas tecnologias implicam é engendrar novas formas de organização do trabalho. Uma dimensão de tudo isso é a demanda por um novo tipo de trabalhador. A ênfase na organização da produção passa a enfocar com cada vez mais ênfase o aumento da produtividade, da qualidade e da redução dos custos. A experiência japonesa, em particular, torna-se modelo para a nova forma de

---

<sup>24</sup> Uma boa abordagem do assunto pode ser encontrada nos trabalhos reunidos em Sader, Emir e Gentili P. (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

organização da produção em todo o mundo. Sua característica principal é levar às últimas conseqüências o pressuposto do modelo fordista de organização do trabalho de que é possível organizar a produção cientificamente. No chamado toyotismo, o administrador de uma fábrica amplia o seu horizonte de atuação, se preocupando com o mercado, com a melhoria do processo de produção e com o desenvolvimento de novos produtos. Ao trabalhador, por outro lado, cabe agora executar o seu trabalho com uma autonomia muito maior que nos modelos anteriores. O trabalhador passa a ter de tomar decisões como tentar consertar máquinas no caso de defeitos, antes de chamar um técnico, tomar a decisão de parar a produção em caso de necessidade, detectar problemas no processo de produção e propor soluções. A gerência da fábrica passa a ser participativa, visando aproveitar o conhecimento de quem trabalha diretamente na produção, no sentido de aumentar a produtividade e a qualidade, gerar novos produtos e melhorar os processos, reduzir os custos e o desperdício. Os níveis hierárquicos são reduzidos, bem como os postos de trabalho.

Todas essas transformações, são vistas pelos setores empresariais e pelos formuladores de políticas governamentais como cruciais para a sobrevivência das economias. Com o acirramento da competitividade, devido a abertura dos mercados nacionais para os produtos estrangeiros, a difusão do toyotismo é vista como a maneira de adquirir competitividade (FERRO, 1993:22). É assim que, a partir do início dos anos 90, novas formas de gestão como “just in time”, a terceirização, a polivalência de múltiplas tarefas, os planos de sugestão, as células de produção, a automação e os programas de qualidade têm difusão cada vez maior. O interessante em tudo isto é que para o novo modelo de organização da produção a formação educacional do trabalhador é fundamental. A educação passa a ser vista como fator fundamental de desenvolvimento econômico.

Com todo esse processo, um desdobramento importante é que a política educacional começa a ser privilegiada pelo Estado brasileiro e pelo empresariado, dada a sua relação cada vez mais estreita com o objetivo do desenvolvimento econômico. Se a educação é vista pela oposição ao regime militar, a partir do final dos anos 70, como forma de conscientizar o povo e criar cidadãos, a partir do final dos anos 80 amplos setores da sociedade brasileira começam a

tomar a educação como requisito para garantir a competitividade da economia nacional, num mundo em que a concorrência econômica fica cada vez mais acirrada. Dessa forma, um grande consenso é criado em torno da importância e do valor da educação, seja como instrumento de desenvolvimento econômico e social, seja como instrumento da formação política e cultural do cidadão. A defesa da educação passa a ser feita tanto pelos adeptos da economia de mercado quanto pelos seus críticos, com ênfases ou motivos diferentes naturalmente. Mesmo os empresários, que se mantinham afastados desse tipo de preocupação, passam a defender a universalização da educação básica. Prova disto é que entre os obstáculos apontados por empresários para a introdução do novo modelo de gestão administrativa no Brasil, aparece como causa principal justamente o baixo nível educacional e de qualificação do trabalhador brasileiro. A conclusão natural a que chegam é que torna-se fundamental que as empresas e o Estado invistam na qualificação do trabalhador nacional (MATOSO, 1993:21).

### Capítulo 3

#### A REFORMA EDUCACIONAL DO GOVERNO DO PMDB

No campo das políticas sociais, a experiência da descentralização brasileira não se caracteriza pela uniformidade de propostas. Lógicas particulares presidem a redistribuição de competências e recursos segundo cada modalidade de política social, segundo as características dos entes federados (estados e municípios) e da sociedade com a qual se relacionam.<sup>25</sup> No caso específico das políticas educacionais, há uma grande variedade de experiências de descentralização. Dentre elas, o caso de Minas Gerais tem grande relevância, por suas particularidades e pelos resultados alcançados.

A descentralização do ensino público estadual mineiro é um processo que se inicia, concretamente, em 1983, e ganha forma mais definida em 1991. É fruto, pois, da ação de vários governos, atuando em conjunturas diferentes. Não foi um processo linear, mas sujeito a avanços e recuos. Dessa forma, consideradas certas características comuns, a descentralização da educação pública mineira pode ser dividida em três fases. A primeira fase, que tem como antecedente a mobilização dos profissionais da educação na reivindicação de seus interesses, no Governo Francelino Pereira, inicia-se com a eleição de um governador de oposição ao regime militar. É eleito Tancredo Neves que depois é substituído pelo seu vice Hélio Garcia. Este período tem como ponto culminante a realização do I Congresso Mineiro de Educação, que reúne diversos setores ligados à educação pública para fazer um diagnóstico do sistema estadual de educação e propor soluções, resultando na implementação de algumas das políticas aí decididas. A segunda fase, é caracterizada pelo retrocesso das medidas tomadas pelo governo anterior, pelo clientelismo aberto do governador Newton Cardoso, por suas reformas desarticuladoras do sistema educacional. Durante esta fase é realizada, em 1988-89, a IV Assembléia Constituinte do Estado de Minas Gerais. A terceira fase, no segundo Governo

---

<sup>25</sup> Exemplos de como essas características influenciam as políticas de descentralização podem ser encontradas em Marta T. S. Arretche, "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo", Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, ANPOCS, v. 14, n. 40, junho de 1999; e Almeida (1995).

Hélio Garcia, caracteriza-se pela reforma que busca institucionalizar algumas idéias e práticas adotadas no I Congresso num formato mais pragmático e sob uma perspectiva tecnicista, e informada pelas transformações em curso no mundo, com a chamada globalização, a Nova Ordem Internacional e a hegemonia do modelo neoliberal.

Neste capítulo será reconstituído o processo de organização dos trabalhadores do ensino na defesa de suas reivindicações e o contexto que envolve a eleição de um governador de oposição ao Governo Federal. Será dado destaque à formação do governo, especialmente na área da educação, cuja a direção fica com setores progressistas do PMDB, bem como ao escopo de idéias que orientam a atuação dos dirigentes da Secretaria de Estado da Educação-SEE. Porém as reformas pretendidas pela direção da SEE encontrarão resistência dos interesses que controlavam o sistema público de educação até então, e que encontram como espaço de atuação o Legislativo. Enfoque especial será dado à experiência de gestão participativa que foi o I Congresso Mineiro de Educação, que marca uma ruptura com a característica de gestão centralizada adotada durante o regime militar. A segunda e a terceira fase serão tratadas nos dois próximos capítulos, respectivamente.

### **Antecedentes**

Pode-se considerar a eleição direta para governo do estado, em 1982, depois de um longo período em que os governadores eram indicados indiretamente, como um marco para as políticas educacionais mineiras. Em certo sentido, o que ocorreu nessa eleição foi a manifestação da maioria do eleitorado a favor de mudanças, ao eleger um governador do partido de oposição ao Governo Federal. Esta primeira fase, que vai de 1982 a 1987, é marcada pelo primeiro grande movimento de reforma do ensino público estadual no período de democratização, implementado pelo governo do PMDB.

Como ressaltamos anteriormente, o contexto nacional fornece os primeiros elementos que apontam para a necessidade da reforma do sistema educacional no estado. Na verdade, tal tendência aparece por todo o Brasil de forma mais ou menos vigorosa. As mudanças nos níveis

estadual e municipal são diferenciadas e com graus de importância diversos. Pode-se afirmar, porém, que em grande parte dos casos as reformas das instituições públicas educacionais têm objetivos comuns como a busca da melhoria da qualidade de ensino e sua democratização, o combate aos problemas da evasão escolar e das altas taxas de repetência, de capacitação de pessoal e reformulação de conteúdos e currículos. Especificamente, mudanças na gestão escolar no sentido de democratizá-la foram muito comuns nos estados brasileiros (ALMEIDA, 1995).

Assim, com o processo de abertura política e particularmente com a vitória das oposições nas eleições proporcionais e majoritárias de 1982, principalmente nos estados mais industrializados, inaugura-se um processo de redirecionamento das políticas sociais no Brasil. No caso da educação, especificamente em Minas Gerais, cuja experiência é considerada um modelo de referência para outros estados brasileiros e mesmo para outros países, em muitos de seus aspectos, a mudança se orienta, desde o início, pela busca da democratização e autonomia das escolas. A experiência mineira busca a articulação dos usuários do sistema educacional com a capacidade técnica, financeira e política dos órgãos institucionais do estado. Ou seja, busca compartilhar a gestão do sistema de educação com seus funcionários e usuários.

As mudanças implementadas no sistema público de educação são explicadas, em parte, pelo perfil ideológico dos novos atores que passam a ocupar o executivo estadual, particularmente na área de educação. A ênfase da equipe que passa a dirigir a SEE a partir de 1983 é a de descentralização do sistema como forma de propiciar a participação dos setores envolvidos com a educação pública na sua gestão. Não que trouxessem idéias inteiramente inovadoras, pois, como vimos, desde o final dos anos 70, tendências descentralizantes, em maior ou menor grau, vinham se afirmando nos diversos níveis de governo e na sociedade.

Concretamente, isto fica patente quando os princípios de participação e descentralização do II PND (1975-1979) federal reaparecem no Plano Mineiro de Educação-Carta Compromisso da SEE para o período de 1975-1976. O Plano diagnosticava, já naquele tempo, que o sistema público de educação estava obsoleto e “fortemente centralizado de

decisão e execução” (p.30). Seu objetivo expresso é, seguindo os princípios da Lei federal 5.692/71, garantir a gratuidade da educação para todos os alunos de primeiro grau e permitir a participação de todos os usuários “diretos e indiretos” na administração da escola, entendidos como famílias, corpo docente, discente e administrativo. Tais reformas deveriam ser realizadas, conforme explicitado no Plano, de forma “gradual”, “criteriosa”, com “ponderação” e “moderação”. O documento afirma ainda que “pode-se conjecturar que formas colegiadas de decisão se compassem melhor com o ideal de participação e responsabilidade” (MINAS GERAIS, 1976:16). Nesse sentido, propõe

“descentralizar o processo de decisão e execução, confiando maiores e mais complexas responsabilidades a órgãos regionais e locais, instituir mecanismos aptos a gerar mais intensa e efetiva participação - não só dos agentes do Estado, mas de toda a sociedade civil - nos diferentes níveis em que se desdobra a atuação do sistema” (p.30).

O fato é que tais propostas ficam apenas no nível do discurso, pois que expostas de forma genérica e vacilante, não apontando qualquer forma concreta para sua operacionalização. Além disso, invoca gradualismo, ponderação, moderação e participação sim, mas “com responsabilidade”, o que deixa subentendida a disposição do governo de não perder o controle das ações no setor. Ou seja, a medida do que seja responsabilidade é um atributo do governo, que deveria demarcar os limites de ação dos outros atores políticos e sociais. É provável que tal declaração de intenções reflita apenas a necessidade de legitimação do regime autoritário, em processo de perda de poder político, e não uma concepção firme de um modelo alternativo de administração pública

No governo de Francelino Pereira (PDS), que inicia-se em 1979, configura-se um quadro que vai ajudar a explicar as medidas adotadas pelo governo posterior. Nesse último governo indicado de forma indireta, no ocaso do regime militar, uma nova modalidade de gestão das políticas sociais é concebida. Dentro do contexto de acirramento da pressão da sociedade civil, em consonância com a orientação do II PND do governo federal ou por imposição do Banco Mundial aos programas que financiava, o governo estadual começa a

promover a participação da população em alguns de seus programas<sup>26</sup>. Quando não representa apenas figura de retórica governamental, a participação se restringe, porém, a alguns poucos órgãos da área social. O fato é que as contradições do governo colocavam entraves para a descentralização. Tomemos o caso da tentativa de implantação do trabalho colegiado na área da educação.

A primeira vez em que há referência legal à criação de Colegiados, é em 1977, no Estatuto do Magistério. O Colegiado aparece com o objetivo de decidir sobre o cumprimento do Plano Sabático, que se referia a um tempo remunerado em que os professores poderiam dedicar a atividades complementares ao trabalho em sala de aula. Só que não havia qualquer indicação de quem deveria compor o Colegiado. Em 1979, no Governo Francelino Pereira portanto, sai uma Resolução da SEE determinando que o Colegiado seria composto do diretor, professores e especialistas, com a presidência do primeiro. A explicação para a SEE avançar na composição do Colegiado é a de que o secretário da educação não queria se imiscuir no problema do Plano Sabático, cuja forma de cumprimento levantava muita polêmica. Após a greve de 1979, que será discutida adiante, a SEE baixou a portaria 230/79, que passava para os Colegiados a decisão de como repor os dias parados. O então titular da SEE, tentou mostrar que essa atitude era sinal da democratização do sistema público de educação. A realidade, porém, é que essas experiências visavam repassar problemas de difícil solução para as escolas. Se essa primeira idéia de criação do Colegiado foi pífia no sentido prático, pois a sua instalação foi exceção e não a regra, o tema entrava na agenda. Ao lado dessa proposição, vamos dizer, instrumental do Colegiado, na prática havia um esforço real de adotar a ação colegida na SEE. O responsável por este esforço foi o superintendente educacional da SEE, no período de 1979 a 1981, Marcos Noronha. Vale abordar a passagem de Noronha pela SEE, já que exprime bem as contradições do governo.

---

<sup>26</sup> Exemplo de programa social financiado pelo Banco e implementado pelo governo mineiro, em que a participação do público alvo é exigida, é o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural-PAPP para os municípios mineiros da área da SUDENE. As metas e as ações a serem implementadas eram discutidas, em plenárias, com a participação do público alvo.

A indicação de Marcos Noronha para ocupar a Superintendência Educacional era parte da tentativa do regime militar, e em consequência do governo mineiro seu aliado, de buscar apoio junto à sociedade civil. Noronha havia sido bispo da Igreja Católica por cinco anos na cidade de Itabira, interior de Minas Gerais, onde realizou um importante trabalho junto à comunidade. Quando foi para a SEE, trouxe consigo um discurso favorável ao trabalho colegiado, com a participação das partes interessadas no sistema de educação. Só que a concepção de Noronha tinha suas peculiaridades. Sua idéia do trabalho colegiado tinha origem na sua experiência na Igreja. Uma regra que devia ser seguida pelos bispos, ao governar uma Diocese, era de que uma decisão deveria considerar a opinião de outras pessoas. Segundo o direito canônico, manda a prudência não errar sozinho: quem se aconselha, tem menor possibilidade de errar. Porém tal princípio de decisão colegiada não significa decisão democrática, no sentido de decisões tomadas de baixo para cima. No caso, o importante não é acatar as opiniões, mas abrir espaço para as manifestações. A iniciativa final, no caso da Igreja, é prerrogativa do bispo.

É essa concepção que orienta o esboço da gestão colegiada ensaiada na SEE em 1979. Se não cabe dentro de um modelo que poderíamos chamar de democracia participativa, avança, no entanto, em relação ao modelo centralizado e autoritário adotado até então. Em algumas escolas, informalmente, buscou-se convocar a sociedade para divulgar os problemas da escola e sensibilizá-la sobre os seus problemas. Alguns prefeitos e diretores de escolas buscaram articular-se à proposta de Noronha. Na própria Superintendência Educacional da SEE, formou-se um Colegiado com 42 assessores, dos quais cerca de 15 participaram das reformas educacionais dos governos posteriores (MATTOS, 1998:170). Tal participação, nos lugares onde ela ocorreu, se deu de forma hierarquizada, com o poder de decisão garantido para os funcionários mais graduados. O papel reservado para a sociedade era de passividade: era consultada sobre determinados assuntos e era chamada a colaborar em campanhas, presenciar solenidades e atender solicitações diversas, não cabendo-lhe porém tomar iniciativas autônomas. Por outro lado, Noronha expressava certa dificuldade da comunidade escolar se organizar. Segundo suas palavras, “foi difícilimo qualquer tipo de implantação que supusesse a

presença do colegiado, pois havia muito tradicionalismo e a figura maternal e plenipotenciária da diretora, influenciando muito nas decisões da escola, entrava em litígio com o colegiado.” (apud MATTOS, 1998:170)

Se a concepção de Noronha, digamos, não confrontava o regime autoritário, ainda assim sua atuação na Secretaria de Estado de Educação-SEE foi motivo para sua demissão. O estilo de Noronha entra em conflito com a orientação da SEE, dada pelo secretário Paulino Cícero, cuja ação era balizada pela lógica político-eleitoral. Na verdade, o que pode explicar a incapacidade do Governo Francelino conviver com o estilo de Noronha é a contradição que o regime autoritário vivia. O governo militar se vê numa situação paradoxal: tem de tomar medidas descentralizantes, ou pelo menos dirigir seu discurso neste sentido, visando arrefecer críticas e tentar garantir sua base de apoio, mas seguir este caminho representa abrir espaço para a afirmação das forças oposicionistas. Descentralizar e democratizar significa conceder espaço de ação para os setores oposicionistas junto à sociedade e ao Estado. Porém, na medida que o faz, perde recursos de poder. O Governo Francelino, no nível estadual, expressa tal dilema no setor da educação. Repete a mesma situação que ocorreu com a passagem de Eduardo Portella pelo MEC. Partindo de um discurso que acena para a descentralização e democratização, busca implantar na área de educação alguma orientação nesse sentido. A ação de Marcos Barbosa na SEE é expressão dessa vontade. No entanto, sua ação entra em contradição com as forças que apoiam o governo e com a sua lógica de poder. A lógica paradoxal em que o governo estava metido se resolve com a saída de Barbosa do governo e com o conseqüente abandono das intenções descentralizantes. O que se conclui é que, apesar do discurso governamental, o que prevalece são as ações que garantem, a curto prazo, a defesa do governo contra a ação das oposições, através da restrição de seus espaços de atuação.

Um ponto porém deve ser ressaltado. Tomando a proposição do neoinstitucionalismo de que a ação dos funcionários públicos, seus interesses e os de suas organizações, suas idéias e concepções dos problemas com que se defrontam são fatores fundamentais para a análise das políticas governamentais, pode-se afirmar que a passagem de Noronha pela SEE implica conseqüências: a SEE passa a contar com um grupo de funcionários com experiência prática do

que significa o trabalho colegiado. Tal fato vai ter desdobramento posterior.<sup>27</sup>

### **A organização dos trabalhadores do ensino**

O fato é que a pressão das oposições, cada vez mais atuantes, é que primeiro coloca a necessidade de ações efetivas visando garantir os direitos sociais, dentre eles o de educação. É, pois, dentro do contexto da democratização do país, que passa pela conquista do direito de greve, liberdade de expressão, liberdade de imprensa, anistia, eleições diretas e reorganização partidária, que vai se firmar a questão da democratização da gestão da escola pública.

Se por um lado o governo começa a se abrir à participação da sociedade, por outro, complementarmente, a sociedade aprofunda sua organização quantitativa e qualitativamente. Os trabalhadores do setor público contribuem de forma marcante na organização da sociedade e, dentre estes, os professores estaduais têm posição de destaque, mobilizando-se de forma intensa, tanto por melhoria salarial como por reformas democratizantes no sistema público de educação estadual. No final da década de 70, configura-se, pois, um novo panorama na política e na sociedade brasileira, que se reproduz em Minas Gerais. Os movimentos sociais acirram suas reivindicações, fundando o chamado “novo sindicalismo”, que rompe com o sindicalismo atrelado ao poder estatal, herança do período populista. O movimento sindical busca agir com autonomia em relação ao Estado e deflagra greves mesmo contra a legislação restritiva em vigor.

O crescimento das organizações sindicais e o confronto com os governos estaduais, através de greves, muitas vezes de longa duração, é fruto, em certo grau, da situação de desorganização em que o setor público se encontrava. A gestão do setor público na área da educação, especificamente, era marcada pela difusão de práticas clientelistas na administração

---

<sup>27</sup> O melhor exemplo é o de Íris Goulart, que trabalhou com Noronha e depois foi peça importante na Reforma Educacional de 1991, como superintendente educacional da SEE. Em entrevista ao autor deste trabalho, Goulart dá ênfase na importância da gestão de Noronha para a formação de um grupo de funcionários comprometido com a gestão participativa e cômico das dificuldades práticas que tal escolha envolve.

das escolas, falta de plano de carreira, salários defasados, contratações sem concursos, favorecimentos, fisiologismo e muitos outros problemas. Tais problemas não recebem resposta adequada do governo, em parte, por serem resultado do uso dos recursos da educação para fins político-eleitorais, funcionais, portanto, aos interesses dos próprios governantes.

Neste contexto, os trabalhadores do ensino público expressam o anseio de mudança no direcionamento político das escolas, no sentido da participação de todos os interessados nos destinos das mesmas, além da exigência de melhores condições salariais e de trabalho. O diagnóstico que elaboram parte da idéia de que o autoritarismo que caracterizava o sistema político no país, depois de 64, tinha penetrado as instituições educacionais e cabia portanto democratizá-las. Para tanto propunham, além de melhores salários, a administração colegiada das escolas, através da formação de Colegiados integrados por representantes dos trabalhadores do ensino, dos pais e alunos, a contratação de professores através de concurso e a democratização dos critérios para escolha da direção das escolas, através da adoção de eleições diretas para diretores.

O principal recurso utilizado pelos trabalhadores do ensino público para pressionar o governo estadual foi a realização de greves. Em 17 de maio de 1979, ao lado de vários outros movimentos grevistas (metalúrgicos, bancários, comerciários, trabalhadores da área da saúde, professores públicos do Rio de Janeiro, Paraná e São Paulo, entre outros), os professores da rede pública estadual de Minas Gerais fazem greve devido à insatisfação com sua situação caracterizada pelos salários baixos, com a enorme quantidade de professores convocados<sup>28</sup>, pela falta de um quadro de carreira para os trabalhadores do setor e pelo precário estado de funcionamento das escolas. A categoria reivindica melhores salários; efetivação dos professores contratados e utilização do critério de concurso para a contratação de novos professores; e reestruturação do sistema público de ensino, visando a sua democratização, através da revisão do Estatuto do Magistério, com a participação do comando de greve. O movimento dura 41

---

<sup>28</sup> Em 1980, 48% dos professores trabalhavam sob o regime de convocação, resultado da falta da realização de concurso público de 1969 a 1980. Como os convocados não tinham amparo legal, ficavam temerosos de participar dos movimentos da categoria (PRAIS, 1996:56).

dias e tem adesão em 420 cidades mineiras, dentre elas as maiores, e chega a paralisar metade dos professores do estado, ou seja, cerca de 75 mil professores.

A greve inicia-se com a formação de uma comissão de professores que age à revelia de suas entidades representativas legais: o Sindicato dos Professores e a Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais-APPMG. A mobilização da categoria parte da iniciativa desse grupo de professores das redes particular, municipal e estadual de ensino no sentido de articular uma chapa para tomar a direção do Sindicato dos Professores, que estava dominado por pessoas ligadas aos interesses patronais.. Nesse grupo tinha presença importante pessoas com militância profissional em grupos de esquerda (Convergência Socialista e Movimento de Emancipação do Proletariado, por exemplo). Na retomada da mobilização popular no final dos anos 70, estas organizações avaliavam que o movimento dos professores oferecia grandes possibilidades de mobilização e procuraram assim arregimentar seus militantes para ocupar lugares na direção das entidades representativas da categoria.<sup>29</sup> Como as condições de trabalho e salários na rede estadual estavam muito precárias, as reuniões começaram a receber grande número de professores públicos estaduais. O grupo, visando potencializar o clima de insatisfação reinante, solicitou à APPMG e ao Sindicato dos Professores a realização de uma assembléia para discussão dos problemas da categoria, o que foi recusado por ambas as entidades. Foi então convocada à revelia das entidades oficiais uma assembléia conjunta para os professores públicos e particulares. Nessa primeira assembléia a representação majoritária foi de professores da rede estadual. Convocou-se, então, uma segunda assembléia exclusiva para os professores públicos estaduais, que teve participação maciça dos professores. A assembléia decide pela greve. É tirado, então, para dirigir o movimento grevista, um comando de greve central e comandos regionais, distribuídos pelas regiões do estado.

O secretário estadual de educação, Paulino Cícero, usa o fato das entidades representativas oficiais dos professores não estarem dirigindo a greve para deslegitimar o

---

<sup>29</sup> Um dos principais dirigentes da categoria, Antônio Carlos Pereira, por exemplo, veio de outro estado para Minas Gerais com a missão, dada pelo grupo no qual militava, de ajudar a organizar a categoria, e apenas com este fim torna-se professor.

movimento, além de alegar sua ilegalidade. Recusando-se a negociar com as lideranças do movimento, Paulino Cicero afirma que só aceita considerar as reivindicações levantadas pelas entidades representativas formais. Porém, dada a força do movimento, passados cerca de 20 dias de greve, o secretário inicia negociações com o comando de greve.

Os professores fazem diversos atos públicos e em alguns deles são atacados pela polícia, o que repercute muito mal na mídia. Ganham apoio de diversos setores sociais, como Igreja Católica, diversos sindicatos (metalúrgicos, jornalistas e petroleiros, por exemplo), comissão de pais e alunos, parlamentares do MDB e mesmo alguns da ARENA. Os grevistas adotam como estratégia, dada a intransigência do governo, pressionar o Legislativo. Chegam a ocupar a Assembléia Legislativa com 3.000 professores. Não ficam porém só aí, adotando uma prática que se repete nos movimentos posteriores: mobilizam a categoria para pressionar os deputados nos seus locais de origem, implicando até na realização de vigílias na frente das casas dos parlamentares. A bancada do MDB utiliza-se da greve para desgastar o governo e seu partido. Chega mesmo a condicionar autorização para o governo do estado contrair um empréstimo de 75 milhões de dólares ao atendimento das reivindicações dos professores. Por seu lado, a bancada da ARENA tenta fazer com que o governo apresentasse uma solução para a greve, dado o desgaste que seus deputados estavam sofrendo. Apesar da dura posição assumida pelo governo do estado contra os grevistas, o movimento tem êxito em algumas de suas reivindicações, dentre elas um reajuste salarial considerável para a época (114%), que superava o índice de inflação, promessa de dois reajustes salariais por ano, regulamentação dos professores convocados com mais de nove anos de serviço e realização de concurso para professores. No entanto, não logra êxito em medidas democratizadoras das escolas, como gestão colegiada das escolas, eleição dos diretores escolares pela comunidade escolar e recrutamento de professores apenas por concurso público.

O importante, porém, é a consequência desse movimento grevista na organização da classe. A Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais-APPMG, entidade que representava formalmente os professores, mas que de certa forma era comprometida com o estado, não assume a greve, como de costume. Aliás, o papel da APPMG era basicamente

assistencialista.<sup>30</sup> Os professores decidem, então, conduzir a greve à revelia da sua entidade representativa, montando uma estrutura alternativa (BOSCHI, 1987:123). Organizam-se em comissões por escola, em comandos regionais em cidades do interior e sete regiões de Belo Horizonte, e em um Comando Geral de Greve. Tal estrutura vai desaguar em um congresso, realizado nos dias 21, 22 e 23 de julho de 1979, em Belo Horizonte, com 507 representantes de 71 cidades do estado, que resulta na formação da União dos Trabalhadores de Ensino-UTE, entidade sindical que se caracteriza pelo chamado “novo sindicalismo” e que vai se contrapor à APPMG. Deflagrada a greve, a APPMG tenta tomar a direção do movimento. No entanto, seus representantes são rechaçados pelos participantes do movimento grevista: são expulsos, por exemplo, por cerca de cinco mil pessoas que participavam de uma assembléia. Inicialmente, o grupo que passa a liderar a greve pensa em disputar a direção da APPMG, mas desiste por achar sua representação restrita, ou seja, abrangendo apenas os professores. Fundam então a União dos Trabalhadores do Ensino-UTE, que busca representar não só os professores, mas também supervisores pedagógicos, orientadores educacionais e administradores escolares, ou seja, todos os trabalhadores do ensino.

A criação da UTE não foi consensual no início. No congresso que desagou na formação da UTE, os segmentos ligados ao PC do B e ao PCB defendiam a estratégia de tomar o poder na APPMG e no Sindicato dos Professores. O grupo que participaria posteriormente da fundação do PT, defendia a criação de uma nova entidade. O argumento dos que se colocavam favoráveis à criação de uma nova entidade é que o grupo que controlava a APPMG, que funcionava como linha auxiliar do governo e cuja ênfase era no trabalho assistencialista, sempre que foi ameaçado no seu poder mudava com facilidade os estatutos da entidade, com cinco ou seis pessoas, impossibilitando a alternância de poder na direção da entidade. Venceu a tese da criação da UTE. A idéia inicial era que a nova entidade representasse todos os trabalhadores do ensino em Minas (federal, estadual, municipal e particular). Tal concepção fazia parte de um projeto dos setores de esquerda, ligados à educação, de organizar os

---

<sup>30</sup> A APPMG é fundada em 27/08/1931 e vinculada legalmente ao Estado. É criada, portanto, no mesmo ano em que Getúlio Vargas assina a nova legislação trabalhista que fixa que o funcionamento dos sindicatos passam a depender de registro no recém-criado Ministério do Trabalho (SANTOS, 1979:76).

trabalhadores de educação em todo o país, visando discutir a questão da educação nacional. Na prática tal idéia não vingou, pois as estruturas e os problemas da categoria eram muito diferenciados, seja entre a realidade de estados e municípios, seja entre os próprios estados, seja entre educação pública e privada. Assim a UTE acabou restrita à representação dos trabalhadores do ensino público. Seguindo caminho diverso, uma chapa formada por militantes do PC do B, principalmente, e do MR 8 ganham a direção do Sindicato dos Professores, que passa a representar os trabalhadores do sistema privado de ensino.

Em sua própria forma de estruturação a UTE buscou inovar com relação às entidades que buscava substituir. Ao contrário de critérios majoritários de composição de sua direção, buscava fazer representar na cúpula a diversidade das posições da base. O Conselho Geral, instância máxima de direção da entidade, não era composto por chapas mas por candidaturas individuais, para que a sua composição não refletisse a posição de um grupo em detrimento dos outros. Optou-se portanto por uma direção de coalizão, com espaço para a representação das minorias e proporcionalidade entre as diversas posições. Era preocupação também organizar núcleos por regiões do estado, para dar expressão às diferenças de condições do ensino público no estado. Todas as decisões importantes eram tomadas em assembleias, através do voto dos participantes. O resultado de tal modelo de organização é uma maior dificuldade e lentidão na tomada de decisões, além de, ao levar as diferentes posições para a cúpula, causar tensões na direção do movimento. O que resolvia os impasses na cúpula eram as assembleias, o que colocava um critério de decisão que possibilitava a convivência de grupos diversos na direção do movimento. Porém, por outro lado, as decisões tiradas ganham legitimidade e respaldo das bases: o processo decisório ganha consistência e legitimidade.

Para a direção da UTE, preocupada com questões que transcendiam os problemas específicos da categoria, um problema se colocava. O que mobilizava mais a categoria era, de longe, a questão salarial. No entanto, teses como a da democracia nas escolas e, especificamente, da eleição de diretores, tinham boa aceitação na categoria. A direção buscava forçar a discussão, nas suas bases, de questões gerais como a questão democrática. Temas gerais como reforma agrária e convocação de uma Assembleia Constituinte eram colocados

para discussão pela direção da entidade e chegaram a figurar em documentos reivindicativos do movimento. A estratégia da direção do movimento era politizar lideranças principalmente do interior, com o objetivo de solapar as bases da política conservadora no estado.

A UTE dado o seu sucesso, acabou figurando como modelo de organização da categoria no Brasil. A entidade tornou-se uma referência nacional, principalmente para as organizações de esquerda. Desde o início, a direção da UTE sempre esteve presente na discussão da organização de entidades representativas nacionais do movimento dos profissionais do ensino e na própria discussão da questão da educação no país.

Em 1980, ainda no Governo Francelino Pereira, os professores fazem outra greve que dura 17 dias e é violentamente reprimida. Depois de uma disputa com a APPMG pela liderança dos professores, a UTE encabeça, a partir de 22 de abril, um movimento grevista que chega a paralisar 60% das escolas, em 118 cidades, atingindo 72 mil professores. Os professores reivindicam 48% de aumento salarial, efetivação dos professores convocados e pagamento do 13º salário. O governo estadual alega ter sido proibido de negociar com o movimento pelo governo federal, que enfrentava então uma greve de operários no ABC paulista. O Ministério do Trabalho declara a ilegalidade da greve dos professores e a Secretaria de Segurança Pública estadual prende, com base na Lei de Segurança Nacional, algumas lideranças do movimento. O presidente da UTE, Luíz Soares Dulci, para não ser preso, refugia-se no gabinete do líder do PP, na Assembléia Legislativa, causando a iminência de um conflito entre os poderes Legislativo e Executivo. São demitidos 409 professores convocados, 7 diretores, 15 vice-diretores e suspensos 200 professores efetivos. Manifestações públicas são realizadas em apoio ao movimento, com a presença de diversos setores da sociedade civil. Deputados do PDS contrários aos grevistas são denunciados por estes à população. No Legislativo, o PP e PMDB apoiam o movimento. Dada a postura dura do governo, o movimento se esvazia paulatinamente e termina em 08 de maio de 1980. As próprias lideranças dos trabalhadores consideraram o movimento mal sucedido. No entanto, os trabalhadores do ensino podem contabilizar como resultado concreto de seu movimento a realização do primeiro concurso para admissão de professores, depois de mais de uma década em que esse processo não era utilizado.

A conquista da realização de concurso para professores, depois de cerca de dez anos, tem um significado especial. Além da precariedade da situação trabalhista dos convocados, não havia nenhuma regra formal efetiva que orientasse a contratação de professores. Os diretores podiam convocar quem queriam e demitir da mesma forma. No geral, principalmente no interior do estado, a convocação implicava em nepotismo ou clientelismo, tornando-se recurso de poder dos partidos que controlavam as escolas. Entretanto, em Belo Horizonte, como reação a tal situação, algumas escolas com maior organização da comunidade escolar estabeleceram critérios para a convocação. Por outro lado, da ótica da organização do movimento, havia o problema da dificuldade de mobilizar os professores convocados, dada a vulnerabilidade de sua situação trabalhista. Na greve de 1980, como se viu, foram demitidos muitos professores convocados enquanto os concursados foram apenas suspensos. O professor convocado é mais cômodo para o governo pelo fato de poder ser dispensado a qualquer momento. Dessa forma, a capacidade de mobilização da categoria diminuía na medida em que o número de convocados aumentava.

Em março de 1982, a UTE leva uma pauta de reivindicações ao governador defendendo reajuste de 152% nos salários, pagamento de 13º salário, extinção da figura do professor convocado (cerca de 150 mil, na época) e nomeação dos professores aprovados em concurso. Contudo as lideranças dos trabalhadores do ensino não ameaçam fazer greve caso suas reivindicações fossem negadas, pelo fato de, segundo alegaram, ser ano eleitoral. No caso, propõem a forma de luta alternativa de fazer campanha contra os candidatos do PDS, ao Legislativo e ao governo, em todo o estado. Entre os dias 17 e 19 de setembro do mesmo ano a UTE realiza o seu IV Congresso cujo tema sugestivo é “Educação e Democracia”.

#### **A eleição e a formação do governo do PMDB**

Na eleição direta para governador, de 1982, a primeira depois da implantação do regime autoritário, um partido de oposição ganha o governo do estado. Tancredo Neves (PMDB) derrota o candidato do governo federal, Eliseu Rezende (PDS). A eleição é realizada num novo quadro partidário, engendrado com a reforma ocorrida em 1979, patrocinada pelo governo

federal, que acaba com o bipartidarismo que contrapõe o partido do governo, a ARENA, a um partido de oposição, o MDB. O objetivo almejado pelo governo federal foi dividir partidariamente a oposição, que era composta por diferentes posições ideológicas. Com a reforma a ARENA se torna PDS, o MDB passa a se chamar PMDB e são criados outros partidos de oposição como o PDT, que reúne velhos trabalhistas em torno da liderança de Leonel Brizola, e o PT, que resulta dos movimentos sociais e sindicais articulados com intelectuais de esquerda.

Uma forma de buscar qualificar a lógica do funcionamento do Governo Tancredo Neves, em geral, e da SEE, em particular, é desvendar os objetivos que animaram a montagem da equipe de governo. A explicação para isto pode ser buscada no contexto em que atuava o governador, em seu objetivo prioritário e nos meios necessários para alcançá-lo. O objetivo de Tancredo Neves era chegar à Presidência da República. É bastante evidente que sua candidatura ao governo de Minas já antevia a possibilidade de rachar a maioria governista no Colégio Eleitoral que indicaria o próximo presidente da República em janeiro de 1985.<sup>31</sup> Sendo assim, Tancredo Neves começa a pavimentar o caminho para alcançar seu objetivo a partir das articulações para sua eleição à governador de Minas, que implicou em acordos com um amplo espectro político que ia da direita à esquerda. Dessa forma, a aliança que chega ao poder é bastante heterogênea. A indicação de Hélio Garcia para vice-governador em sua chapa denotava tal propósito. Garcia era oriundo da UDN e com vínculos políticos com Aureliano Chaves, vice-presidente do Governo Figueiredo e que tinha sido preterido como candidato à Presidência da República pelo seu partido, o PDS. A formação da chapa para disputar o governo seria então uma forma de cooptar setores do PDS para a futura disputa ao governo federal.

---

<sup>31</sup> De forma um tanto arbitrária, mas passível de ser corroborada pelos acontecimentos da época, pode-se afirmar aqui que, naquele momento, o mais lógico era operar com a previsão que a eleição se faria pelo Colégio Eleitoral, como aliás acabou ocorrendo. Não se podia imaginar a ocorrência do fantástico movimento popular da campanha das diretas para a presidência da República que veio acontecer depois, mas que não alcança o seu objetivo. Mesmo assim, para Tancredo o adequado era que a escolha se desse de forma indireta, já que o candidato natural de seu partido no caso de eleições diretas seria Ulisses Guimarães. Ver sobre o assunto Abrucio (1998: 97-101).

O desdobramento dos planos políticos do governador implica em que, vislumbrada a hipótese de disputar a presidência no Colégio Eleitoral, passa a ter de responder não apenas ao eleitorado em geral mas à classe política, que é quem teria poder de escolher o próximo presidente da República. O Colégio Eleitoral era composto por membros do Congresso Nacional e por delegados das Assembléias Legislativas estaduais (Constituição Federal de 1967, art. 74).<sup>32</sup> Para a disputa da Presidência da República, segundo as regras vigentes, os candidatos deveriam controlar os votos que as Assembléias Legislativas teriam direito, e as bancadas de deputados no Congresso Nacional. Nesse caso, o papel dos governadores é então fundamental, na medida em que controlavam, em grande medida, as fontes de poder político dos deputados; ou seja, controlavam recursos necessários para que parte considerável dos parlamentares atendessem suas bases locais. Tancredo Neves tem de se equilibrar entre forças opostas então: tem de agir conforme o estilo clientelista de parte expressiva dos parlamentares ao mesmo tempo que tem de atender uma sociedade que clamava por mudanças de forma cada vez mais organizada.<sup>33</sup>

Uma conseqüência da contradição que o governador tinha que administrar foi bem apontada por alguns autores. Tancredo Neves, feito governador, conciliou-se com as oligarquias locais que apoiaram o regime militar, utilizando-se da tradicional lógica da cooptação. Como aponta Hagopian,

“O governador optou por governar com, e não contra, a oligarquia mineira. A transformação do PMDB de partido baseado na representação das classes populares em veículo oligárquico, a revitalização da rede clientelista tradicional

---

<sup>32</sup> Para a escolha do presidente da República em 1985, visando garantir o controle da escolha, o governo federal modifica as regras de funcionamento do Colégio Eleitoral. Através da Emenda Constitucional n. 22, substituiu-se o critério anterior de que o número de delegados representante de cada estado deveria ser proporcional à sua população, passando a designar seis delegados por estado, escolhidos pelo partido majoritário nas Assembléias Legislativas. Tal critério visava aumentar proporcionalmente o número de delegados do Nordeste, que era onde o governo tinha bases eleitorais mais fortes e onde havia maior número de estados. Nem com o artifício de moldar as “regras do jogo” aos seus interesses, comumente usado pelo regime em crise, o governo consegue vencer o pleito.

<sup>33</sup> O mote de sua campanha para o governo de Minas foi “Hora da Virada” e de sua campanha para a presidência da República “Muda Brasil”, o que deixa claro o anseio da população por mudanças.

(...) confirmaram que a política tradicional sobreviveu ao menos no estágio inicial dos governos civis no Brasil.” (apud ABRUCIO, 1998:123)

O clientelismo é a forma privilegiada de relação entre o governo estadual e a política tradicional. E pode-se citar alguns indicadores de que o Governo Tancredo Neves fez uso deste tipo de relação. As bolsas de estudo, que representavam repasse de recursos públicos com intermediação de parlamentares para pagar mensalidades de alunos, teoricamente carentes, em escolas particulares, era instrumento clássico de clientelismo e uma forma de suprir a deficiência do estado em ofertar vagas. Também visava criar demanda para as escolas particulares. O aumento do número de bolsas atendia portanto, além dos beneficiários, o interesse das escolas particulares, tanto quanto dos parlamentares que as distribuíam visando barganhar votos. A concessão de bolsas era fruto da negociação do governador e seus secretários da área econômica com os deputados. Pois bem, no governo do PMDB o número de bolsas de estudo concedidas pelo poder público sobe de 11.670, em 1983, para 55.994, em 1985. Ou seja, houve uma variação de aproximadamente 480% nas bolsas ofertadas. Um outro dado, cujo bem envolvido na barganha é o emprego, mostra que logo após a posse houve um acréscimo de cerca de 500.000 servidores na folha de pagamento do setor público estadual (CUNHA, 1991:185).

Em outra instância, indicador da importância do uso de artifícios clientelistas para que o governador alcançasse seu objetivo, é que nas articulações para a disputa à Presidência da República no Colégio Eleitoral, a mesma lógica está presente. Segundo Eunice Durham, “Tancredo Neves tinha assegurado sua eleição através de um instrumento político tradicional: o loteamento do Ministério e a distribuição dos cargos numa hábil engenharia destinada a satisfazer o interesse de alguns e a neutralizar a oposição de outros” (apud O’Donnel, 1988a:69).<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Gilberto Dimenstein descreve, em seu livro *A República dos Padrinhos*, São Paulo, Brasiliense, 1988, as barganhas que envolveram a eleição de Tancredo, onde o aparato estatal é loteado visando a sustentação de projetos políticos de diversos grupos e pessoas, ilustrando cruamente o patrimonialismo que caracteriza nosso Estado. O autor afirma que o Ministro do Planejamento do Governo Sarney, Aníbal Teixeira, só vai ter posição de destaque nesse governo pelo fato de, ao ter participado da campanha de Tancredo para a Presidência da República, ter se apoderado de um disquete com informações sobre os acordos que foram feitos para eleger o

A outra ponta do dilema, porém, empresta características opostas às expostas nos parágrafos anteriores ao governo eleito. Com o PMDB no governo, generaliza-se a participação popular nos vários órgãos da área social. Isto se dá através de consultas às organizações populares para a tomada de decisões, através da criação de conselhos e comissões com representantes de movimentos sociais, da alocação de técnicos com militância política junto aos movimentos nos órgãos públicos, e indicação de alguns de seus líderes a cargos de chefia. Se nas secretarias da área econômica são nomeados técnicos que serviram ao regime militar, com perfil conservador, nas secretarias das áreas sociais os cargos de direção são ocupados por pessoas pertencentes ao chamado grupo dos “autênticos” do PMDB, ala progressista do partido.

Essas duas dimensões do governo aparecem no funcionamento e na formação da equipe dirigente da SEE. Se por um lado o governo se pauta segundo interesses de grupos patrimonialistas que transformam recursos “públicos” em recursos político-eleitorais, contempla, ao mesmo tempo, setores organizados da sociedade que propunham a democracia participativa e o “universalismo de procedimentos”. Vejamos como esses padrões encontram-se na montagem da equipe da SEE.

Em primeiro lugar, a escolha de Octávio Elízio como secretário de educação foi fruto de consultas aos setores ligados à área que participaram da campanha, inclusive a APPMG. Elízio era militante do PMDB e professor universitário. Apresentava também experiência no serviço público, pois tinha sido, por critérios técnicos, secretário-adjunto da Secretaria de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente e presidente do Centro Tecnológico de Minas Gerais-CETEC, no período 1977-79, no governo aliado do regime militar de Aureliano Chaves. Porém, era nitidamente uma liderança da esquerda do PMDB.

Na verdade, a expectativa é que Elízio fosse indicado para a Secretaria de Ciência e Tecnologia por dois motivos. O primeiro é que esperava-se que fosse indicado um político de

---

candidato da Aliança Liberal e que diziam respeito, basicamente, ao loteamento de cargos no governo federal.

perfil clientelista para a SEE, pelo seu potencial político-eleitoral. O segundo motivo decorre dos fatos que antecederam a posse do novo governo. Como a eleição era em 15 de novembro e a posse só ocorria em 15 de março do ano seguinte, o governador eleito nomeou dez pessoas para absorver as pressões no período entre a vitória e a posse. O grupo tinha também a incumbência de manter contatos com os vários setores da sociedade coletando informações e sugestões. Elízio ficou responsável pela área de ciência e tecnologia, que era sua área de atuação até então. Na área de educação e saúde ficou Dario Tavares, antigo político do PSD, cujo poder se apoiava em relações clientelistas, que seria posteriormente indicado secretário da saúde.<sup>35</sup>

Porém prevaleceu a indicação de progressistas para os principais cargos da SEE. Para secretária-adjunta foi indicada Maria Lisboa, professora e militante da ala esquerda do PMDB, que saiu do grupo que participou da comissão de educação da campanha. Para dirigir o Programa Estadual de Alimentação Escolar, foi escolhido outro militante de grupo de esquerda do PMDB, Agamenon José Siqueira. Para a Superintendência Educacional foi indicado o professor da Faculdade de Educação da UFMG, Neidson Rodrigues. Rodrigues foi indicado pelo seu engajamento nos movimentos ligados à educação. Participou também do grupo que elaborou o programa de educação da campanha para o governo. Seu nome foi apoiado pelos movimentos ligados ao setor. Além disso, Rodrigues tinha experiência no serviço público. Entre 1976 e 1978, foi coordenador político de João Herrmann, prefeito do município de Piracicaba, em São Paulo. Herrmann foi eleito pelo MDB, mas na verdade era ligado ao PCB. Sua gestão, que pode ser denominada democrático-popular, foi marcada pela utilização intensa da militância de grupos de esquerda, pela prioridade nas políticas sociais, e pela progressividade da arrecadação de tributos, ao direcionar a fiscalização para as grandes empresas que até então apresentavam grande índice de sonegação de impostos (CUNHA, 1991:114-119).

---

<sup>35</sup> Cremos que pode-se interpretar o fato da indicação de Dario Tavares para coordenar a área da educação na transição como um recado de Tancredo Neves aos políticos tradicionais de que as coisas iam continuar as mesmas, num setor que dava suporte importante à política clientelista no estado e que ao mesmo tempo era alvo de fortes pressões de mudança.

Já o perfil do chefe de gabinete do secretário era diferente. Luiz Carlos Gambogi não fazia parte da esquerda do partido. Não tinha como seus colegas qualquer ligação com movimentos sociais. Sua função principal era fazer a ligação da SEE com o Legislativo. Funcionava como o coordenador das relações entre os partidos e a SEE, atuando conforme os padrões estabelecidos de relacionamento entre o Executivo e os parlamentares da situação. O padrão básico que orientava tais relações, e cuja vigência antecedia ao governo do PMDB, era de que o deputado governista tinha direito de mando nas regiões onde havia conseguido a maioria dos votos (critério do majoritário). Gambogi tinha a função, por exemplo, de formalizar as indicações de diretores escolares pelos políticos. No cumprimento de sua função, reportava-se à Secretaria da Casa Civil e tinha autonomia com relação ao secretário da educação. Como parece ter sido uma indicação do próprio secretário, pode-se inferir que Elízio se conformou a um uso político-eleitoral da SEE. Na verdade, partindo do fato de que Gambogi vinha de uma família de políticos do interior e que fez dobradinha com Elízio posteriormente para as eleições legislativas, é lícito supor que o secretário estava cuidando de sua candidatura que viria em 1986.

Foi conforme a mesma lógica que estabeleceu o papel do chefe de gabinete que foi feita a escolha da direção da Comissão de Construção, Ampliação e Reforma de Prédios Escolares-CARPE. A CARPE era historicamente um setor privilegiado para uso político-eleitoral, pois decidia sobre a construção e localização de novas escolas, sobre a reforma de escolas e distribuía equipamentos e mobiliário escolar. Para sua direção foi indicado, pelo próprio governador, o ex-presidente do Conselho Regional de Engenharia-CREA e militante do PMDB, Aloísio Vasconcelos, cujo perfil ideológico pode ser definido como centro-direita. Se isto não diz muita coisa, pode-se complementar que o indicado não tinha nenhum compromisso com a reforma da educação: ao contrário, representava um sinal de que o PMDB poderia continuar utilizando-se dos recursos da educação como o PDS fizera até então. Como a indicação de Vasconcelos conflitava com a linha política do grupo de Elízio, em contrapartida, coube ao secretário indicar os diretores administrativo e técnico do órgão, Marcos Tito e

Cláudio Magalhães.<sup>36</sup> Dessa forma, portanto, colocou pessoas de sua confiança dentro da CARPE, o que lhe dava certo controle sobre uma instituição fundamental para o planejamento da expansão da rede escolar e para dotar as escolas de base material para o seu funcionamento. Mais que isso, para fornecer parâmetros para a construção de escolas e distribuição de equipamentos, segundo a demanda dos usuários e não conforme injunções político-eleitorais, foi criada uma comissão de expansão da rede escolar pelo secretário. Essa comissão, que alocava os recursos para a construção de escolas<sup>37</sup>, tinha o seu controle e forte influência da Superintendência Educacional.

A relação da direção da SEE com Aloízio Vasconcelos era, então, processada de forma a compatibilizar os objetivos de ambos: se por um lado, a CARPE era vista como meio de barganhas clientelistas visando apoios eleitorais, por outro o órgão era crucial para o projeto de reforma da educação baseada na participação e no “universalismo de procedimentos”. Vasconcelos, e amplos setores do PMDB a quem representava, tinha assim tolhida, relativamente, a autonomia que inicialmente pretendeu ter em relação à direção da SEE, mesmo por ter sido indicação pessoal do governador. Relativamente, porque usou em certo grau a alocação de novas escolas e, principalmente a distribuição de equipamentos para fins eleitorais.

Pode-se dizer então que a situação que caracterizava o Governo Tancredo Neves se transpõe para a SEE, que funcionava segundo lógicas diferentes e contraditórias. Era perpassada pela lógica clientelista ao mesmo tempo que apontava para o “universalismo de procedimentos”. Temos então um sistema híbrido que contempla as duas lógicas. A idéia de uma burocracia homogênea, tanto com relação aos seus interesses como com relação à sua missão não cabe neste caso. No entanto, em que pese tal contradição, havia um núcleo central da SEE, representado por Rodrigues e Lisboa e com apoio do secretário, que impunha uma visão do que deveria ser feito. Esse núcleo buscou evitar que o objetivo central das ações fosse

---

<sup>36</sup> Marcos Tito tinha sido deputado estadual (1971-1975) e eleito deputado federal em 1975 foi cassado em 1977. Fazia parte de um grupo de esquerda do MDB/PMDB. Cláudio Magalhães era funcionário de carreira do estado.

<sup>37</sup> Esses recursos eram oriundos do salário-educação, sendo repassados diretamente do governo federal para a SEE.

contaminado pelos interesses eleitorais. O secretário apoiava esse núcleo, ou mesmo fazia parte dele, porém com um comportamento que buscava contemporizar os interesses em jogo. Segundo o próprio Elízio revelou em entrevista ao autor deste trabalho, sua função era viabilizar politicamente, dentro dos limites permitidos pelo momento, o projeto de reforma da educação.

Na divisão de trabalho estabelecida, Elízio e Gambogi tratavam das relações políticas, segundo acordos estabelecidos. Lisboa tratava dos problemas administrativos da SEE e Rodrigues tinha a função de traçar a reestruturação da SEE e elaborar a política pedagógica. Até então a Superintendência Educacional era um espaço controlado pela política partidária, pois era o local que determinava as atividades fim da SEE. O novo superintendente buscou reverter tal situação. Rodrigues suspendeu o contato com parlamentares buscando articular relações diretamente com as escolas: tal estratégia visava neutralizar mediações cuja lógica diferia de seus objetivos para a SEE. Para tal visitou, durante o mandato, todas as escolas, além de enviar continuamente textos para as escolas.<sup>38</sup> Ou seja, buscava anular o poder de diretores, inspetores e delegados regionais de ensino, indicados por políticos segundo o critério do deputado majoritário. Em reação, era comum os diretores bloquearem as orientações de Rodrigues para o professorado, evitando sua divulgação nas escolas.

Em sua estratégia, Rodrigues conseguiu envolver um grupo de funcionários da SEE. Quando a equipe chega na SEE, o pessoal administrativo tinha uma rotina burocrática sem muita noção do sentido de sua atuação e do objetivo fim do trabalho, em que pese a experiência anterior de Noronha e a consciência de luta que a categoria tinha alcançado. Então Rodrigues buscou reunir um núcleo de funcionários interessados na proposta do grupo dirigente da SEE, para dar suporte às reformas implementadas. Ao grupo foi apresentado todo o ideário que orientava a ação do superintendente educacional. O grupo foi alocado então na administração central da SEE e teve o importante papel de difundir os objetivos a serem implementados por todo o estado.

---

<sup>38</sup> Ver, por exemplo, Rodrigues (1995).

Pode-se dizer, portanto, que enquanto a secretária-adjunta, Maria Lisboa, e o superintendente educacional, Rodrigues, trabalhavam no sentido do “universalismo de procedimentos”, o chefe de gabinete, Gambogi, e o diretor da CARPE, Vasconcelos, funcionavam segundo a lógica clientelista. O secretário, como se disse, fazia a mediação entre as duas lógicas, não esquecendo, no entanto, de viabilizar a sua candidatura à Câmara Federal. Enfim, em que pese o fato de que a SEE, bem ou mal, tentou implementar um projeto para o setor que contraditava com o uso clientelista da educação, pode-se afirmar que a gestão da SEE tinha uma influência direta da lógica eleitoral. O preenchimento dos cargos se deu, em grande parte, pelo vínculo direto dos indicados com o sistema partidário competitivo. Um indicador de que a lógica da disputa eleitoral influenciou de forma relevante a atuação da SEE é que nas eleições parlamentares de 1986, elegeram-se, pela primeira vez, Octávio Elízio, deputado federal e Luiz Carlos Gambogi, deputado estadual. Ambos fizeram a campanha juntos. Aloísio Vasconcelos, também pela primeira vez, se elegeu deputado federal. Candidataram-se ainda, sem sucesso, Agamenon Siqueira e Marcos Tito, sendo que este último, ao contrário dos vitoriosos, já havia sido deputado estadual e federal. Um fato que reforça a tese de que os cargos ocupados foram importantes para a eleição dos três é que todos foram eleitos pela primeira vez. Ou seja, não se pode alegar que tinham, ao ingressar na SEE, um eleitorado constituído. Apenas pode-se levantar alguma ressalva com relação a Luiz Carlos Gambogi, que vinha de uma família de políticos, com inserção política no interior de Minas.

Finalmente, deve-se ressaltar, para dimensionar de forma mais correta o funcionamento da SEE, que o governador tinha o controle de toda a máquina de governo centralizando todas as decisões. Todas as nomeações de diretores de escola passavam pelo crivo do governador, mesmo que em municípios com pouca expressão política. Questões polêmicas e conflituosas eram submetidas ao governador.<sup>39</sup>

Dada a lógica cindida exposta acima, a direção da SEE encontrava resistências das principais forças políticas instaladas no governo. A equipe da SEE era vista com desconfiança

---

<sup>39</sup> Em sua entrevista, Elízio foi categórico em afirmar que Tancredo Neves buscava supervisionar questões administrativas de forma minuciosa.

pelos grupos conservadores do estado, dentre eles os setores com interesses na educação privada e os órgãos de segurança do governo militar.<sup>40</sup> No PMDB, setores majoritários do partido pretendiam garantir a continuidade da utilização das escolas como recurso de poder político-eleitoral, mediante a contratação de professores, alocação de bens materiais e a indicação de diretores. Os deputados do PMDB, que ficaram muitos anos na oposição, mostraram enorme disposição de preencher os cargos do estado ao tomar o governo estadual. Então, o trabalho do grupo da direção da SEE se sustentou inicialmente no apoio dúbio do governador e nos setores de esquerda do partido no governo. Dentro desse quadro, foi traçada uma estratégia de envolver toda a sociedade na gestão da SEE, como forma de criar uma base de sustentação política sólida para fazer frente à força dos grupos opositores. Como vimos, a Superintendência Educacional buscou relacionar-se diretamente com as escolas, ignorando muitas vezes mesmo os seus diretores, que eram indicados por políticos majoritários. Agindo assim, buscava neutralizar a rede de clientela construída entre os postos de chefia da burocracia e os políticos.

Se na composição da direção da SEE a posição do governador foi a de conciliar posições e interesses divergentes, com relação ao Conselho Estadual de Educação sua posição foi mais clara. Confirmando uma característica do regime militar, de colonização de certas áreas do Estado por interesses específicos, quando o Governo Tancredo Neves toma posse, a educação pública estadual se subordinava aos interesses dos dirigentes das escolas privadas. Majoritariamente representados no Conselho Estadual de Educação, os empresários do ensino tinham o poder de controlar o aumento da capacidade de atendimento das redes estadual e municipais de ensino, pois qualquer expansão da rede ficava na dependência da aprovação do Conselho. Desta forma, baseando-se no princípio estabelecido pelo Conselho da “não

---

<sup>40</sup> Pode-se apontar alguns exemplos das reações contra setores da SEE. De certa feita, Neidson Rodrigues programou uma palestra do educador Paulo Freire para os professores. A apresentação foi vetada pelo círculo íntimo do governador, senão pelo próprio, ao que parece para não confrontar militares da linha dura. Um outro exemplo é a manifestação do vice-líder do PMDB, João Barbosa, em referência à secretária-adjunta da SEE, Maria Lisboa, por ocasião de sua oposição à uma proposição do deputado que dava vantagens a certos funcionários da SEE: “por sinal nem é do nosso partido. Ao que consta, ela é adepta e correligionária do PT e, assumindo um posicionamento deste na Secretaria da Educação, visa prejudicar o PMDB”. Era falsa a informação de que Lisboa era ligada ao PT. Era na verdade ligada à ala progressista do partido do deputado.

duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes”, eram vetadas a ampliação de vagas ou construção de novas escolas públicas caso houvesse capacidade ociosa em escola privada nas imediações. Havia, portanto, na prática uma reserva de mercado para o ensino privado, principalmente, no ensino de 2º grau, onde a presença do ensino público era praticamente nula. O resultado foi a contenção da expansão das redes públicas de ensino por um período considerável. Em Belo Horizonte, por exemplo, quando o PMDB assume o governo, só haviam três escolas do 2º grau, situação de já fazia treze anos.

Empossado o novo governo, os interesses privatistas começam a ser contrariados. Na campanha, uma das maiores reivindicações da população do interior do estado era a implantação do 2º grau. A explicação é simples: terminado o 1º grau ou o aluno tinha de deixar a casa dos pais para estudar, numa idade ainda precoce, ou abandonava os estudos, o que em ambos os casos colocava um problema familiar. O próprio Tancredo expressou a assessores sua preocupação com o problema durante a campanha, cuja solução lhe foi cobrada pelos eleitores de forma reiterada. Assim foi estabelecida uma política estadual de educação, que para viabilizar-se teria de minar os mecanismos burocráticos através dos quais os interesses privatistas eram consolidados.

O governador toma duas decisões. Em primeiro lugar, para os lugares que vagavam no Conselho Estadual de Educação eram nomeadas pessoas comprometidas com o ensino público, em geral professores universitários, resultando no fim da representação majoritária dos representantes do ensino privado no Conselho. O governador visava transformar o Conselho de um instrumento de defesa dos interesses dos empresários do ensino, para um fórum de elaboração da política educacional. Durante o governo do PMDB, houve uma renovação de 12 dos 25 membros do Conselho, segundo a nova orientação. Depois, o governador patrocina a aprovação da lei 8.518, de 09 de janeiro de 1984, que permitia a criação de escolas de 2º grau através de decreto do executivo, sem necessidade do aval da Assembléia Legislativa, como era exigido até então. Com a lei, o governo elimina um espaço de atuação dos empresários da educação, que ficam sem poder, no caso, defender seus interesses através dos parlamentares. Desta forma, o governo abre caminho para expandir a oferta de vagas públicas onde houvesse

demanda, sem se subordinar aos interesses do ensino privado. Porém, na lei, como contrapartida, fazendo jus ao estilo conciliador do governador, o poder executivo fica autorizado a “comprar vagas” dos estabelecimentos privados de ensino, enquanto não fossem criadas escolas públicas em dada localidade. Além disso, não foram poucas as escolas particulares com dificuldades financeiras encampadas pelo estado. Mesmo assim os números mostram a perda de espaço do ensino privado.

O resultado foi que aumentou, no período de 1983 a 1987, em 191,4% o número de escolas públicas ofertando vagas no 2º grau, representando uma ampliação da capacidade de atendimento da rede de 97,4%. O número de escolas privadas de segundo grau decresce, no mesmo período, 36,9% e o número de alunos atendidos em 36,0% (CUNHA, 1991:191). No 1º grau e pré-escolar, no mesmo espaço de tempo, os números confirmam tal tendência. Respectivamente, houve uma taxa de crescimento do número de escolas públicas estaduais de 74,3% e 6,8%, resultando no crescimento do número de alunos atendidos da ordem de 106,7% e 7,9%. O número de escolas privadas no pré-escolar decresce 6,5% e no 1º grau em 28,8%, representando, respectivamente um acréscimo de 21,3% e um decréscimo de 19,6% no número de alunos atendidos (CUNHA, 1991: 189-90).

Ao traçar a sua estratégia para alcançar a presidência da República, Tancredo Neves mostrou, no sentido de Maquiavel, ser um homem de “virtù”. No processo de escolha do presidente da República é formada a Frente Liberal como dissidência do PDS, que vai integrar a Aliança Democrática junto ao PMDB e demais setores de oposição, formando a base para a candidatura de Tancredo Neves. Em agosto de 1984, Neves desincompatibiliza-se do governo de Minas para ser consagrado presidente da República no Colégio Eleitoral. Ao tomar posse no lugar de Tancredo, Hélio Garcia não muda a orientação geral do governo mineiro. O fato é que quando Hélio Garcia toma posse no lugar de Tancredo Neves, herda um arranjo de poder, expresso na distribuição dos cargos no governo, no qual não podia mexer. Sendo assim, para encaixar seu auxiliar Mares Guia Neto no secretariado, teve que criar extraordinariamente, em maio de 1985, a Secretaria de Reforma Administrativa e Desburocratização. O fato da criação da secretaria denota que a preocupação com a reestruturação do aparelho do estado estava na

agenda. A orientação geral adotada pela nova secretaria é também de descentralização da máquina administrativa.

Um outro aspecto que vale ser abordado é como o movimento social e os partidos de esquerda se colocam frente a um governo de oposição, eleito pelo voto direto e que chega ao poder depois de muitos anos de regime autoritário. O fato da oposição ganhar o governo estadual coloca um dilema para os setores mais à esquerda do espectro político e para os movimentos sociais ligados a eles. Para os partidos de esquerda e para os movimentos sociais, a conveniência da participação em cargos do governo não é consensual. Com a chegada da oposição ao governo, a ala esquerda do PMDB, em parte composta por militantes de partidos aí abrigados, como PCB, PC do B, MR8 e por lideranças de movimentos sociais orientadas por essas tendências, alojam-se no aparelho de estado, ocupando cargos principalmente nas áreas sociais. O PT, à esquerda, se opõe à relação das organizações populares com o governo do PMDB. O argumento utilizado é o da perda de autonomia dos movimentos sociais quando da atuação de seus membros dentro do aparelho do estado e da colaboração com governos formados majoritariamente por pessoas não comprometidas com as causas dos trabalhadores, segundo a percepção desse setor. A direita da coalizão que chega ao governo, por outro lado, critica o governo pelo fato de “subversivos” ocuparem espaços dentro do aparelho do Estado. A realidade é que a disputa entre setores da esquerda passa pelo dilema de participar ou não do governo. A orientação da atuação dos movimentos sociais depende, em certa medida, da posição que suas lideranças têm em relação a esse dilema. É óbvio que os movimentos cujas lideranças se recusaram a participar do governo tornam-se mais aguerridos. Por outro lado, os grupos que fizeram opção pela participação no governo buscaram instrumentalizar os recursos estatais no sentido de maximizar seu apoio político.

Transpondo a situação descrita acima para a área da educação, pode-se dizer que a orientação da direção da UTE foi a de buscar seus objetivos confrontando-se com o governo, aprofundando sua organização e tirando dividendos eleitorais de sua luta para seus militantes ou aliados. A posição da APPMG foi a oposta. Com a crise que envolve a entidade quando da criação da UTE, que surge como fator aglutinador de sua base e explicita sua total falta de

ligação com a categoria que deveria representar, algumas pessoas da diretoria da União Nacional dos Servidores Públicos-UNSP, ligadas ao PCB, foram para a APPMG para tentar revitalizá-la. Inicia-se, então, uma tentativa de estabelecer ligações com suas bases através de seminários e contatos mais freqüentes. Só que nem de longe a APPMG tinha a capacidade de mobilização e a legitimidade da UTE. A alternativa que se coloca, para a APPMG, é então aproveitar os recursos de poder que o governo oferecia. Aliás, os setores ligados à entidade tinham tradição de fazer política de dentro do Estado. Além do mais, desde o início, para a direção da APPMG, participar do governo era coerente com a sua posição de que para derrotar o regime militar era necessária a união das oposições dentro do MDB e depois do PMDB. Não houve dilema para a entidade: quando Tancredo Neves se elegeu, já era parte do novo governo.

Na verdade, com a participação direta de parte de suas lideranças na gestão do estado e com o atendimento de algumas de suas demandas, há certa desmobilização dos movimentos sociais. Isto porque algumas de suas lideranças são cooptadas pelo poder Executivo e começam a funcionar conforme a sua lógica. Além disso, utilizam-se dos recursos que os cargos oferecem visando projetos políticos pessoais. Por outro lado, os movimentos sociais mostram-se conformados com a obtenção de certas reivindicações parciais ou estabelecem relações clientelistas e relativamente informais com o poder estatal.<sup>41</sup> O problema é que não se difunde a institucionalização de canais permanentes e formais de acesso dos movimentos ao Estado.

Outra consequência da participação direta desses setores no governo, é que o papel já fraco dos partidos e do legislativo como articuladores e encaminhadores de demandas, especialmente das camadas populares, se agrava. Os movimentos sociais, em geral frouxamente relacionados com os partidos, buscam resolver suas questões no interior das agências governamentais. Porém, por outro lado, certas lideranças que optam por não participar da aliança com setores liberais, trilham o caminho de confrontar o governo e daí acumular apoios na esfera da política-partidária. É segundo essa estratégia que o PT vai eleger representantes

---

<sup>41</sup> Podemos encontrar, por exemplo, em Boschi (1987) argumento sobre o caráter volátil dos movimentos sociais no Brasil, devido aos mesmos fatores apontados acima.

no legislativo, especialmente no estadual, que passam a atuar em estreita articulação com setores expressivos dos movimentos populares, buscando vocalizar suas reivindicações dentro do parlamento.<sup>42</sup>

### **O executivo, o legislativo e as reivindicações do movimento social**

Depois das greves de 1979 e 1980, nos anos de 1981, 1982 e 1983 há um refluxo no movimento dos trabalhadores do ensino. Segundo explicação das suas próprias lideranças, além do insucesso da greve de 1980, em 1982 as eleições para o Governo, Assembléia Legislativa, Câmara e Senado polarizam as atenções e infundem esperança de que as promessas de palanque pudessem ser cumpridas. Criou-se, argumentam, muita expectativa com relação aos governos oposicionistas eleitos. Em 1983, com o Governo Tancredo Neves empossado, inicia-se a campanha reivindicativa da categoria que prioriza reposição e reajuste semestral dos salários e eleições diretas para diretor das escolas entre outros itens. Contudo, a esperança depositada no novo governo desmobiliza a categoria, que não fornece as condições para a deflagração de um movimento grevista.

Em 1984, há a primeira greve durante o governo do PMDB e que dura 17 dias, tem adesão em 237 municípios, paralisa 70% dos professores da capital e 40% do interior do estado e no seu decorrer é engrossada pelo restante do funcionalismo público. As reivindicações abrangem questões salariais, funcionais e administrativas. O movimento reivindica 100% de reajuste salarial, pagamento do 13º salário, eleição para diretores e resolução do problema dos professores convocados. A UTE lidera o movimento, mas agora passa a ter o apoio da APPMG. Durante a greve, a categoria utiliza-se do recurso de realizar manifestações públicas

---

<sup>42</sup> Vários parlamentares do PT saem do movimento dos trabalhadores do ensino. O primeiro deputado federal do partido, Luiz Soares Dulci, eleito em 1982, foi o líder da greve de 1979 e um dos fundadores da UTE. Outro deputado federal do partido, saído do movimento, é Paulo Delgado, que foi eleito em 1986, 1990, 1994 e 1998. Saem ainda do movimento a deputada estadual Maria José Haueisen, eleita em 1986, 1990, 1994 e 1998, os deputados estaduais Antônio Carlos Pereira e Antônio Fuzatto, eleitos em 1990, Gilmar Machado, eleito em 1990, 1994 e 1998, e vereadores eleitos em diversos municípios, como Fernando Cabral e Rogério Corrêa, em Belo Horizonte.

com apoio de outros setores do movimento social.<sup>43</sup> Parte da imprensa acusa a partidarização do movimento, buscando revelar a ligação de suas lideranças com partidos de esquerda. Na Assembléia Legislativa a situação se inverte com relação às greves anteriores. O PMDB acusa o PT de instrumentalizar a greve, que por sua vez é apoiada pelo PDS. Nas negociações, o governo propõe o fim dos professores convocados, realização de concurso público, progressão horizontal, biênio de 5%, salário mínimo para serventes e maior poder aos Colegiados escolares para o tratamento de questões de pessoal. No acordo de greve, o reajuste salarial fica aquém do reivindicado. No entanto, no mesmo ano, o governo começa a pagar o 13º salário. A greve é encerrada em 12/04, mas fica planejada a continuidade da mobilização por motivos de organização do movimento, questões administrativas e questões políticas mais gerais, como lutar por eleições diretas para diretores de escola, discutir a unificação da UTE com a APPMG e a participação da categoria no movimento pela aprovação da emenda Dante de Oliveira, a ser votada em 25/04, instaurando eleições diretas para a Presidência da República. Um fator que facilitou a que o governo e a UTE chegassem a um acordo foi que, conforme depoimentos colhidos de seus auxiliares<sup>44</sup>, Tancredo Neves já estava praticamente definido como candidato ao Colégio Eleitoral, no caso da provável rejeição da proposta para a adoção das diretas. Isto colocou para o governador uma preocupação muito grande com o desgaste de seu nome no plano nacional.

Essa primeira greve, realizada sob um governo eleito pelo voto popular, tem algumas conseqüências para a articulação dos interesses envolvidos no setor. A criação da União dos Trabalhadores do Ensino-UTE induz mudanças na Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais-APPMG. Em 1979, a APPMG subestimou a capacidade dos professores de realizar uma greve como a que acabou ocorrendo, o que desgastou a legitimidade da entidade. Então a saída era tentar resgatar seu espaço junto à categoria. Para tal, a APPMG levanta a bandeira de retomar o direito de aposentadoria de 25 anos para os professores, que tinha sido suprimido pelo regime militar, além da reivindicação da eleição direta para diretores. Tais

---

<sup>43</sup> A presidente do Sindicato dos Professores, Inês T. Gomes, leu nota, em assembléia de 12/04/84, onde anuncia a solidariedade de 47 sindicatos, federações e associações ao movimento.

<sup>44</sup> Em entrevistas realizadas com Octávio Elízio e Neidson Rodrigues.

reivindicações a levam a agir de forma articulada com a UTE. Porém, digamos, a relação entre as duas entidades implica em “colaboração concorrente”: ao mesmo tempo que atuavam juntas, cada qual esforçava-se para aparecer como protagonista do movimento. Para ser mais exato, tal esforço era maior por parte da APPMG, pois a representatividade da UTE junto à categoria era indiscutivelmente maior. Nesse esforço o instrumento utilizado foi buscar visibilidade dos dirigentes da APPMG através da imprensa. Dentro dessa mesma estratégia, o governo do PMDB reserva-lhe um papel de igualdade com a UTE nas negociações, além de deixar para a entidade o anúncio de certas vantagens concedidas à categoria. É que ao governo interessava tirar a hegemonia da representação da UTE.

A APPMG acaba assim por ocupar uma posição no jogo entre o governo, as entidades representativas da categoria e as bases. Nas negociações era chamado o conjunto dos representantes da categoria como APPMG, Associação dos Diretores de Escolas Oficiais do Estado de Minas Gerais-ADEOMG e UTE, apesar de estar claro que quem tinha representação era a última entidade. O governo realizava as negociações com a participação destas várias entidades, como estratégia para impor suas posições, buscando tirar proveito das divergências de interesses e posturas das entidades. Mas quando chegava a hora de decidir, quem dava a palavra final sobre os acordos era a UTE. Assim se fizeram todas as negociações a partir da greve de 1984. Em todo o caso, a APPMG e a UTE passam a estabelecer relações, mesmo que disputando espaços em maior ou menor grau, segundo o momento. Na verdade, internamente a APPMG estava dividida: haviam dirigentes que defendiam uma aproximação real com a UTE, enquanto outros buscavam viabilizar a sua existência segundo o padrão assistencialista vigente até então. Foi dentro desse quadro que começou a se discutir a fusão das duas entidades.

Por outro lado, a partir da greve de 1984, ganha relevância um novo ator que vai estar presente na disputa que envolve a descentralização do ensino público mineiro. A Associação de Diretores de Escolas Oficiais de Minas Gerias-ADEOMG foi criada no começo dos anos 40. Como sua base era formada de diretores em sua grande maioria indicados por políticos no

poder<sup>45</sup>, sua função sempre foi representar o governo frente às escolas e ao mesmo tempo barganhar vantagens para a categoria, digamos, através de acordos de gabinete. A ADEOMG atuava como linha auxiliar da SEE diante dos professores e funcionários das escolas. Em 1984, no entanto, a ADEOMG deixa de ser uma linha auxiliar da SEE e percebe que para representar os interesses dos diretores precisa de adotar novos métodos. Isto se explica pelo fato dos diretores se sentirem ameaçados pelo novo governo, especificamente pela discussão de adoção de eleições diretas para diretores de escolas. A possibilidade da adoção das eleições fica maior na medida em que o movimento dos trabalhadores de ensino retomam sua luta sob um governo em que a direção da SEE era simpática ao critério da eleição como forma de prover os cargos de direção de escolas.

A ADEOMG passa a partir de então a reagir à proposta. Pela primeira vez começa a sentir os interesses dos diretores ameaçados pelo governo. O fato é que com as eleições os ocupantes de cargo de direção teriam que enfrentar a capacidade de mobilização, demonstrada reiteradamente, da UTE. Ou seja, teriam muito provavelmente que disputar o cargo com militantes ou simpatizantes de uma entidade que havia alcançado uma legitimidade muito grande junto à categoria. Além do mais, os diretores, na sua maioria, mesmo por serem agentes do governo estadual nas escolas, agiam sempre ao lado dos governos contra as mobilizações dirigidas pela UTE. Nada mais racional, portanto, que temessem disputar o cargo, pelo voto da comunidade escolar, com representantes de uma entidade contra a qual atuaram e cujo poder de mobilização era bastante palpável. Imaginavam que pela a indicação política garantiriam mais facilmente a manutenção dos seus cargos. Os mais ativos na direção da ADEOMG eram os diretores efetivos, que tinham garantia vitalícia por terem sido aprovados no único concurso realizado para o cargo em 1966, e cuja condição era minoritária na categoria. Se, porém, tinham garantia vitalícia no cargo, o que explicaria a maior reação desses diretores? Algumas razões podem ser apontadas: em primeiro lugar, é que muitos deles conseguiam influenciar na indicação de outros diretores, dadas as articulações, com políticos e com a burocracia, que estabeleceram durante os muitos anos que ficaram nos cargos; depois, dada a informação

---

<sup>45</sup> “Em sua grande maioria” porque havia uma parcela de professores cujo recrutamento para o cargo se deu através de concurso.

difundida de que com as eleições seriam aposentados compulsoriamente; e por último, mas não menos importante, por questões ideológicas, fomentadas com a relação hostil que boa parte dos diretores tinha com a UTE.

Em 16 de maio de 1985, os trabalhadores do ensino decidem realizar nova greve, que dura 16 dias. Agora o movimento dos trabalhadores do ensino é unificado com o restante do funcionalismo. Na tentativa de abortar o movimento realiza-se uma reunião entre lideranças da categoria, o líder do governo na Assembléia Legislativa e o secretário da desburocratização, Walfrido dos Mares Guia Neto. A reunião não logra sucesso. Assim, cerca de metade dos 280 mil professores do estado paralisam suas atividades na capital e em 235 cidades do interior. Os grevistas centram suas reivindicações em questões salariais e administrativas. Reivindicam, entre outros itens, reajuste salarial, concurso público para contratação de professores e adoção de eleições diretas para escolha dos diretores das escolas. São realizadas grandes manifestações públicas. Parte da imprensa novamente fica contra o movimento: o jornal *Estado de Minas*, o principal do estado, por exemplo, escreve editoriais criticando a greve. O governador Hélio Garcia ameaça punir os grevistas.<sup>46</sup> A greve acaba com a negativa do governo em conceder o índice de reajuste reivindicado pela categoria e com sua recusa de eleições diretas para diretores. O governador compromete-se, porém, em realizar concurso para professores e serventes. Como consequência dessa greve é realizado um congresso, com participação da UTE, que funda a Coordenação Sindical dos Trabalhadores do Serviço Público de Minas Gerais, que passa a representar todos os funcionários públicos estaduais.

Em novembro do mesmo ano é a vez da ADEOMG se mobilizar na defesa dos seus interesses. Cem diretores de 13 municípios de Minas Gerais, liderados pela entidade, foram à Comissão de Educação da Assembléia Legislativa solicitar apoio para as reivindicações de reajuste salarial para a categoria, regularização da situação de milhares de diretores que estavam trabalhando como designados (título precário) e contra a adoção de eleições diretas para diretores. Com relação à reivindicação sobre os designados, o que ocorria é que o

---

<sup>46</sup> Hélio Garcia assumiu o lugar de Tancredo Neves, que saiu para disputar a Presidência da República no Colégio Eleitoral.

governador Tancredo Neves, no afã de contemporar posições contrárias, não aceita, por um lado, a reivindicação de eleições de diretores, mas passa, porém, a indicá-los em caráter provisório. Os diretores obtiveram a declaração de apoio de cerca de 90% dos integrantes da Comissão, tanto de deputados do PMDB como do PDS. O interessante notar é que a viagem dos diretores para Belo Horizonte consta ter sido patrocinado pela SEE. Nesse caso, vale observar que além de fazer suas reivindicações separados do resto dos trabalhadores do ensino, ainda as faziam com o apoio da SEE. O que se pode deduzir é que funcionavam ainda como linha auxiliar do governo estadual.

No início de 1986, o movimento do funcionalismo público acirra suas pressões sobre o governo, especialmente pelo fato de ser um ano eleitoral. Ou seja, utilizando-se de uma estratégia recorrente, buscavam se aproveitar da maior sensibilidade dos políticos às pressões em época de eleições. Nesse contexto, os trabalhadores do ensino articulam ações que vão culminar na deflagração de uma greve no final de maio. Outro efeito das eleições é a substituição, em abril, de Elízio na direção da SEE, que sai do governo para se candidatar à Câmara Federal. Maria Eugênia Murta Lage, uma advogada do círculo do governador Hélio Garcia, sem maior expressão política ou técnica, passa a comandar a SEE. Houve a tentativa dos setores progressistas do PMDB de indicar Maria Lisboa para a direção da SEE, porém seu nome não é aceito pela maioria do partido e pelo próprio governador, que mostrou a intenção de colocar alguém de sua confiança no cargo.<sup>47</sup>

Em janeiro do mesmo ano, foi realizada uma reunião da Confederação dos Professores do Brasil, a qual a UTE é filiada, onde foi unificada uma pauta de reivindicações da categoria e decidida uma paralisação nacional no dia 17 de abril. Da pauta de reivindicações, que foi incorporada pela UTE, constava piso de 3 salários mínimos para os professores com formação de 2º grau e 5 para os de curso superior; estabilidade no emprego; e eleições diretas para diretores de escola. Após a reunião nacional foi solicitada audiência com o Secretário de

---

<sup>47</sup> Tal fato é indicador da indisposição da maioria dos deputados com Lisboa e Rodrigues, dada a ameaça que representavam para o esquema que articulava os interesses clientelistas dos parlamentares com a administração pública.

Governo, Carlos Cotta, para entrega das reivindicações. Ficou acertado que o governo se pronunciaria depois de realizar um estudo técnico do que foi reivindicado. As pretensões da categoria foram enviadas para parecer do Conselho Estadual de Política de Pessoal-CEPP, com o intuito de protelar ao máximo qualquer decisão.

Com o aumento da mobilização da categoria, o governo trata, em fins de março de 1986, de divulgar a relação de aprovados em um concurso realizado em dezembro de 1985, para o preenchimento das cerca de 13 mil vagas. Na verdade, a maioria dos nomes divulgados já atuava sob o regime de convocação, sendo que em alguns casos haviam pessoas que trabalhavam nesse regime há mais de dez anos. Com o concurso, o número dos profissionais nessa situação passa a ser bem menor que nos anos anteriores. O governo declara o objetivo de daí em diante restringir ao mínimo necessário o número de professores convocados.

A paralisação nacional do dia 17 de abril foi bastante expressiva, em Minas Gerais. Segundo a UTE, em BH só não pararam 10 das 260 escolas e no interior 108 cidades aderiram. Buscando criar um fato para se contrapor à paralisação da UTE, e denotando a disputa entre as duas entidades pela representação da categoria, a APPMG marcou reunião com a secretária da educação, para debater principalmente sobre a eleição direta de diretores. No final de abril, iniciam-se uma série de manifestações dos professores e de todo o funcionalismo público, como forma de pressão sobre o governo estadual.

Com as pressões, a secretária Maria Eugênia se reúne com os membros da CEPP para discutir as reivindicações dos professores, saindo porém sem qualquer posição sobre a questão salarial. Informa, em nome do governador, que a eleição direta para diretores tem ampla possibilidade de ser atendida, só faltando definir os critérios para sua realização. Tal posição foi anunciada em reunião da APPMG com Maria Eugênia, Evandro Abreu, secretário da Fazenda, e Mares Guia Neto, secretário da desburocratização. O interessante notar aí é que parece que o governo privilegiou a APPMG como seu interlocutor.

Quando ficou claro que o governo estava ganhando tempo com o movimento, sem

qualquer previsão de oferecer uma proposta concreta, principalmente para a questão salarial da categoria, a UTE e a APPMG passam a articular conjuntamente a deflagração de uma greve. É bom salientar que com a saída de Tancredo Neves do governo e com a substituição de Elízio por uma secretária cuja escolha foi exclusivamente de Hélio Garcia, não havia mais maiores vínculos da APPMG com o governo. Assim é iniciada a greve em 20 de maio de 1986 com a adesão de cerca de 90% dos professores públicos mineiros, atingindo 476 municípios.

Depois de 25 dias, os professores encerram a greve em assembléia com participação de cerca dois mil professores. O motivo do fim da greve, além do desgaste do movimento (a greve estava se esvaziando e o restante do funcionalismo, por exemplo, tinha voltado ao trabalho 15 dias antes), é o Projeto de Lei apresentado pelo governador à Assembléia Legislativa que contempla algumas das reivindicações dos trabalhadores do ensino e ignora outras: concede piso de dois salários mínimos à categoria e propõe a formação de uma comissão para estabelecer os princípios para realização das eleições diretas para diretores escolares em 14 de dezembro do mesmo ano.

Insatisfeitas, principalmente com o piso salarial proposto pelo governo, as lideranças dos trabalhadores do ensino pressionam os parlamentares quando da votação do projeto enviado pelo governador à Assembléia. Estes apresentam emendas no sentido de incorporar os itens ignorados pelo governador, que no entanto as veta. Devido às pressões dos professores, que ocupam o prédio do Legislativo, por uma semana, e ocupam as galerias no dia da votação da matéria, os deputados derrubam os vetos do governador, especificamente quanto à questão salarial. A greve acontece, como se disse, em ano de eleições tanto para o Executivo estadual como para o Legislativo, o que influencia a posição dos atores envolvidos. E, diga-se de passagem, não é só os parlamentares que têm interesse direto nas eleições. A direção da UTE compartilha do mesmo interesse pois, um dos seus fundadores, Fernando Cabral, é candidato ao governo do estado pelo PT. No balanço final, o movimento conquista um piso salarial, mesmo que aquém do reivindicado. Além disso é definido o Quadro de Funcionários das Escolas, que vai ser consolidado pela lei 9.381, de dezembro de 1986, e que implica no dimensionamento do pessoal que cada escola teria direito. A partir daí só é aberto concurso no

caso de falta de funcionários segundo o patamar definido. Os critérios para a convocação de pessoal tornam-se assim mais rígidos. No fim do mesmo ano, foram nomeados 32 mil professores e 3.861 supervisores concursados e realizado um concurso para preenchimento de 39 mil vagas e ainda assim, no fim do governo, restavam 50% dos professores da rede estadual na condição de convocados (CUNHA, 1991:173).<sup>48</sup> No entanto, apesar de prometidas as eleições diretas para diretor, o acordo não é cumprido pelo governador. Nas negociações há a prática de que quando muito pressionados os governadores cedem. Porém, posteriormente, descumprem os acordos sem nenhum problema. E dessa prática Hélio Garcia fazia uso reiterado.

Durante a mobilização dos professores, sentindo necessidade de preparar sua entidade a defesa dos interesses ameaçados da categoria, a presidente da Associação dos Diretores das Escolas Oficiais de Minas Gerais-ADEOMG anuncia que os estatutos da entidade iam ser reformulados, visando permitir à entidade maior mobilidade de ação e maior capacidade de mobilização, através da transformação de associações existentes em diversas cidades do interior em seções da entidade. Além disso, com o aceno do governo em adotar as eleições como critério para o provimento do cargo de diretor, a ADEOMG reage. Maria de Lourdes Taitson, presidente da ADEOMG, entregou um documento para o governador Hélio Garcia onde coloca a posição contrária da entidade às eleições. O documento vem com o apoio de um abaixo-assinado de diversas cidades do Vale do Jequitinhonha<sup>49</sup>. Segundo argumento do documento, “o único caminho verdadeiramente honesto, livre, democrático e capaz de afastar a intromissão política na escola e no ensino” é a adoção de concurso público de títulos, provas e teste de aptidão. Afirma ainda “que a mudança pretendida só virá trazer a instabilidade da escola, uma vez que o diretor deixará de ser indicado por um político majoritário do município para se tornar objeto eleitoral dos diversos partidos políticos dentro das escolas” (jornal *Estado*

---

<sup>48</sup> Apesar da falta de dados confiáveis, pode-se afirmar que decresce, a partir do governo de Neves/Garcia, o número relativo de professores convocados. Além da total inoperância do setor de estatística da SEE, o fato é que um professor concursado acabava sendo contabilizado como convocado em outras escolas, já que o número de profissionais que trabalhavam em duas ou três escolas simultaneamente era bastante expressivo.

<sup>49</sup> Sintomaticamente, é a região mais pobre do estado e onde as relações clientelistas estão presentes com mais força.

*de Minas*, 03/05/86:8). Segundo Taitson, o governador foi receptivo às suas ponderações, afirmando que a sua decisão seria a mais compatível com os interesses pedagógicos das escolas. Após audiência com o governador, a presidente da ADEOMG disse que ficou bem impressionada com o governador, que se mostrou informado sobre o assunto.

Posteriormente, a ADEOMG promove o I Encontro Estadual de Diretores de Escolas Oficiais, em 19 e 20 de junho de 1986, com a participação de 350 profissionais, onde se discutiu sobre os critérios para o provimento do cargo da classe e o seu exercício. A posição da ADEOMG é a de que os diretores deveriam ser selecionados através de concurso público entre os candidatos habilitados e com nomeação em caráter definitivo. A presidente da ADEOMG afirma que “a eleição direta para os cargos de direção das escolas públicas oficiais mineiras, contida num dos itens das reivindicações da última greve, que acabava de se encerrar, não traduz os anseios do magistério em si”, mas sim dos dirigentes da UTE. No final do encontro é aprovado um documento que propõe o critério de provas e títulos para a escolha dos diretores. O documento propõe ainda que o concurso fosse realizado apenas nas localidades em que o cargo estivesse vago, partindo do princípio de que os diretores em exercício naquele momento estavam mantidos em seus cargos. Ou seja, buscaram garantir os cargos dos diretores em exercício. O fato é que, como os diretores, e seus padrinhos políticos, não podiam defender o critério da indicação política, através do deputado majoritário, pelo desgaste da fórmula junto a opinião pública, a saída foi defender o concurso público. Além disso, resolveram pressionar os parlamentares para que rejeitassem o critério das eleições. Em resposta a UTE e a APPMG reiteraram que a comunidade escolar é que deveria escolher o diretor das escolas e lembraram ainda que a ADEOMG teve posição minoritária nas negociações com o governo durante a greve. Daí o compromisso do governador, firmado com os representantes das entidades e anunciado pelo próprio através da televisão, de enviar à Assembléia projeto de lei marcando as eleições para 14 de dezembro.

Com a previsão de ser o projeto das eleições enviado pelo governador à Assembléia, o PMDB que sempre tinha se mostrado favorável à tese, pelo menos publicamente, se vê dividido. Percebendo o clima favorável para divulgar sua posição contrária às eleições junto ao

partido do governo, a ADEOMG solicita e obtém licença para participar de uma reunião da bancada do PMDB com o objetivo de apresentar seu ponto de vista. O argumento da entidade dos diretores é bem recebido.

Em que pese o clima criado pelo anúncio da decisão, o fato é que o governador não estava disposto a transpor os obstáculos que certamente a eleição de diretores encontraria na Assembléia Legislativa. O próprio período entre o acordo de greve e a data estipulada pelo governo para a realização das eleições era suspeito. Segundo auxiliares de Garcia, o motivo pelo qual a realização da eleição para diretores foi prevista para o fim do ano era para esperar passar as eleições para o Legislativo e Executivo, no sentido que não se misturasse os dois processos. Porém o desenrolar dos acontecimentos mostrou que o motivo principal era protelar a decisão, dentro da prática: ceder diante da pressão e não cumprir depois. De todo modo, em 28 de novembro de 1986, percebendo que a promessa de realização de eleições para 14 de dezembro não seria cumprida, a UTE publica um comunicado nos jornais convocando a comunidade escolar para realizar as eleições no dia acordado na greve do primeiro semestre, à revelia do governo. A secretária de educação publica nota na imprensa, em 10/12, alertando sobre a ilegalidade da ação da UTE, reiterando a competência do governador para indicar os cargos em comissão e alertando que qualquer eleição não teria qualquer efeito jurídico. Em 13/12/86, a APPMG pronuncia-se publicamente a favor da UTE, declarando que como foi um acordo de greve, a entidade estava com todo o direito de realizar o que tinha sido acordado. A realidade é que as eleições não se realizaram.

Apesar de tudo, a relação do governo do PMDB com as entidades representativas dos trabalhadores do ensino foi melhor do que a do governo anterior do PDS. No Governo Francelino Pereira, a UTE era questionada na sua representatividade e quase nunca era recebida pela cúpula governamental. No governo Tancredo Neves, ao contrário, além do fato da APPMG estar participando do governo, a direção da UTE não só era reconhecida como representante legítima dos trabalhadores do ensino como era recebida com facilidade pela cúpula do governo. As próprias lideranças da entidade avaliaram que no governo Tancredo Neves as negociações se intensificaram, com avanço em certas conquistas. O problema era que

havia maior expectativa com relação ao governo, pois de alguma forma tinham maior proximidade ideológica com a direção da SEE. A ADEOMG, por sua vez, avaliava ter uma boa relação com Elízio, ao contrário do que ocorria com Maria Lisboa e Rodrigues, que tinham, segundo Taitson, idéia fixa com a eleição de diretores.

Já a relação do governo, e da SEE, com a Assembléia Legislativa foi caracterizada principalmente pela dificuldade de relacionamento com o PMDB. O partido que havia ficado muitos anos fora do poder, reivindicava alijar o PDS de qualquer participação dentro do governo. Na tradição política da época, ganhar eleições significava sobretudo ter poder de mando sobre a máquina pública, o que era mais relevante nas cidades do interior do estado. Na educação, isto significava basicamente a substituição de delegados de ensino e diretores de escolas. Os parlamentares do PMDB buscavam mostrar força no interior. Como Tancredo Neves já visava a Presidência da República, e a sua estratégia passava por uma aliança com setores do PDS, as pretensões dos parlamentares do PMDB ficavam em parte frustradas. Tal situação implicou na insatisfação principalmente dos parlamentares do PMDB que dependiam do clientelismo em sua carreira política. Como reação, foi criado o Bloco da Virada, congregando deputados do PMDB que reivindicavam o fim da influência do PDS na administração pública. Esses parlamentares se sentiam desprestigiados no seu objetivo de marcar sua força política através, entre outras barganhas, do loteamento dos cargos públicos, inclusive os da educação. Além do mais, os parlamentares do PDS continuaram a ter articulações com a burocracia da SEE. Isto fornecia uma capacidade de influenciar certas decisões que o PMDB queria barrar. O deputado José Laviola (PDS), por exemplo, tinha grande influência sobre funcionários da SEE, com os quais obtinha informações e favores, quanto a elaboração de atos, questões relativas a merenda escolar e outros assuntos.

No Legislativo, no entanto, em todo este período, o governo Tancredo Neves/Hélio Garcia tinha a maioria dos votos dos deputados. Quando pressionados pelos movimentos dos trabalhadores do ensino e pela opinião pública, os deputados governistas buscavam fazer com que o governo atendesse algumas das reivindicações do movimento, para minorar o seu desgaste. Porém, no geral, votavam segundo a orientação do Executivo. Os parlamentares de

oposição buscavam, obviamente, capitalizar a insatisfação da categoria a seu favor.

Na questão da eleição direta para diretores de escolas, questão candente para o Executivo e para os parlamentares governistas, por seu potencial como recurso de poder político-eleitoral, foram apresentadas algumas propostas de lei. Em 21 de junho de 1983, foi publicado no *Diário do Legislativo*, caderno do órgão oficial do estado *Minas Gerais*, o Projeto de Lei apresentado pelo deputado Otacílio Miranda (PDT), através da proposição 202/83, que chega ao final da legislatura sem ser votado em plenário, sendo portanto arquivado. Indício das resistências que causou, além do fato de não conseguir chegar à votação final em plenário, é que a Comissão de Justiça perde o prazo para emitir seu parecer sobre o assunto. Ou seja, o poder da Comissão de impedir a apreciação da lei em plenário foi importante pois, caso contrário, os deputados ficariam expostos à pressão dos trabalhadores do ensino. Em 23 de agosto do mesmo ano, é publicada proposição do deputado Luiz Alberto Rodrigues (PMDB), que trata do mesmo assunto e por isto é anexada ao projeto anterior, segundo a regra da precedência. No dia 11 de março, quatro dias antes da posse do próximo governador, Newton Cardoso, o deputado Ademir Lucas (PMDB) apresentou projeto na Assembléia Legislativa instituindo eleições diretas para diretor e vice-diretor das escolas públicas estaduais. Como justificativa alegou tentar “resgatar um compromisso que, em nome do governador do PMDB, fez o governador Hélio Garcia, em recentes negociações com entidades do magistério mineiro”. Além disso, afirma que sua iniciativa objetiva cumprir o “ideário democrático que sempre norteou o programa do partido que nos abriga”. Disse ainda esperar que o “arejamento que houve na Assembléia, com a renovação da ordem de 70%, não seja apenas sob forma de substituição física de deputados, mas, sobretudo, de consciência verdadeiramente democrática” (jornal *Diário da Tarde*, 12/03/87). O projeto do deputado não chega a ser apreciado, pela precedência de outra proposição, esta do governador Hélio Garcia, com o mesmo conteúdo apresentada três dias depois. Fato relevante é que Ademir Lucas tem base eleitoral no mesmo município de Newton Cardoso, Contagem, constituindo seu adversário político. Tal fato dá sustentação à hipótese que o deputado, de alguma forma, visava criar embaraço político para o governador logo no início do seu mandato. Porém, deve-se ressaltar que Ademir, já no PSDB, adotou o critério como prefeito de Contagem dois anos depois.

Buscando repassar uma decisão polêmica para o seu sucessor, em 14 de março de 1987, no órgão oficial do estado, o Diário do Legislativo publica um projeto de lei do governador Hélio Garcia, no último dia de seu primeiro mandato, propondo eleições diretas para os diretores das escolas. O ato do governador cria polêmica sobre o mérito do projeto entre os deputados e contraria o sucessor de Garcia. A imprensa informou que o governador teria afirmado aos representantes dos trabalhadores do ensino que pessoalmente era favorável à proposta mas que não sabia sobre o destino do projeto, pois dentro do seu partido as posições eram muito divergentes. Na realidade o PMDB era majoritariamente contra a eleição. Por outro lado, o governador se comprometeu, em uma audiência com as lideranças da ADEOMG que o projeto não passaria, o que acabou acontecendo.

Assim, já no Governo Newton Cardoso, enquanto o PMDB se encontrava com ampla maioria contra as eleições, o PT e PFL, que faziam oposição ao governo, apoiavam o projeto do governador anterior. Os argumentos contrários à adoção das eleições afirmavam que com a adoção do novo critério as escolas se transformariam num centro de discussões políticas, deixando de lado sua principal função que é a de educar. Além disso, a imprensa analisava, com pertinência, que os deputados governistas contrários ao projeto temiam um avanço do PT e de outros partidos de esquerda junto às escolas, receando perder um trunfo que sempre lhes pertenceu, que era o de indicar os diretores em sua região em troca de favores eleitorais. Por outro lado, analisava ainda a imprensa, os partidos de esquerda viam as eleições como um caminho para o seu crescimento.<sup>50</sup>

Na agenda de trabalhos do legislativo, em meio às polêmicas, ficou decidido que o projeto seria votado no dia 24 de março. Porém, isto não ocorreu, dado que os deputados do PMDB não compareceram à reunião extraordinária que iria colocar o assunto em primeira votação. Os deputados do PMDB alegaram que ainda não tinham opinião formada sobre o assunto e que não conseguiram se reunir para analisá-lo, uma vez que o agora secretário de educação, Luís Leal, não pôde participar da reunião que iria discuti-lo. Revelando o verdadeiro

---

<sup>50</sup> Tais análises apareciam com certa frequência nos jornais da época.

espírito que imperava no partido, o líder do governo na Assembléia Legislativa, deputado Felipe Néri (PMDB), declarou-se contra a aprovação do projeto, por entender que caso aprovada a eleição de diretores, “a política vai imperar nas escolas tumultuando tudo. Além disso, as diretoras são um segmento do Governo estadual e não podem aplicar uma filosofia de ensino discrepante da orientação do PMDB” (jornal *Diário da Tarde*, 21/03/87). O caso se encerra com um ofício do governador, publicado em 28/03/1987, retirando o Projeto de Lei de tramitação.

### **O I Congresso Mineiro de Educação e seus desdobramentos**

A primeira proposta abrangente de reforma da educação pública mineira no contexto da democratização tem como marco inicial a realização do I Congresso Mineiro de Educação, realizado de 04 de agosto a 07 de outubro de 1983. A origem do I Congresso está, por um lado, nas propostas levantadas pelos movimentos sociais, que demandam a democratização política e a necessidade de reversão do sistema educacional adotado até então. É fruto, também, do sucesso obtido pela oposição nas eleições de 1982, com a vitória do PMDB. Ao tomar posse, Tancredo Neves tinha consciência de que a educação era uma grande reivindicação da sociedade e de que seria um setor de forte reivindicação trabalhista. O espírito com o qual o governo chega ao poder é o de realizar mudanças na política, na economia e nos critérios e métodos de gestão dos recursos públicos como, em geral, todos os governos de oposição que chegavam ao poder no país. Tanto assim que o documento que estabelece a sua política de educação foi intitulado de “*Educação para a Mudança*”. Como se viu, na formação do novo governo, a SEE fica com um grupo da ala esquerda do PMDB, os chamados “autênticos” do partido, que imprime nova orientação para a política de educação. O principal mentor da reforma implementada é Neidson Rodrigues. As concepções políticas de esquerda dos novos gestores da educação em Minas, que vão orientar as ações imprimidas na área, enfatizam o papel da sociedade civil na transformação da sociedade, segundo a perspectiva gramsciniana.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Este assunto será tratado no próximo tópico.

A concepção geral da reforma já aparece no documento elaborado pela equipe que se ocupou das questões educacionais na campanha para governador em 82, formada em grande parte pelos futuros dirigentes da SEE. A proposta de campanha parte de um diagnóstico que enfoca a má distribuição de renda, o problema da dívida externa, da inflação, do desemprego e do divórcio entre Estado e sociedade, no Brasil, e de seus reflexos no processo educacional. O documento aponta que em Minas, como no resto do país, a situação da educação é problemática: 2 milhões e duzentos mil analfabetos, 23% da população escolar (de 7 a 14 anos) fora da escola, alto índice de repetência, alta evasão de alunos nos primeiros anos de escolaridade, inadequação de conteúdos, desvalorização dos profissionais de ensino, irracionalidade na distribuição de material, mobiliários e equipamentos escolares. A camada mais pobre da população é a mais atingida com tal situação. Segundo a concepção exposta pela nova equipe, a transformação desse quadro não implica em aceitar fórmulas prontas: a solução passa por um amplo debate com toda a sociedade. Assim, ao lado da eliminação do gigantismo burocrático, das mordomias e empreguismo, o novo governo compromete-se a abrir as instituições estatais para uma maior participação da sociedade nos processos de decisão, implementação e avaliação das políticas educacionais.

Os autores do programa de campanha ressaltam que no regime militar a educação se estrutura de forma centralizada e burocratizada: o aparelho técnico-burocrático, afirmam, é fortalecido em detrimento da alocação de recursos nas unidades escolares, fazendo dos agentes educacionais meros executores da política traçada pelos escalões superiores do Executivo. Além disso, notam que a gestão da educação no regime autoritário, implica na exclusão de segmentos da sociedade (sindicatos, partidos, grupos de interesse, parlamento e etc.) das arenas de tomada de decisões. Os próprios planos de educação eram concebidos como parte de um plano geral que visava atender às determinações de uma política nacional mais ampla. Os autores apontam, ainda, que os profissionais da educação ficam subordinados à lógica clientelista do jogo de interesses político-partidários, em detrimento de um tratamento mais profissional de sua função. A contratação de profissionais e a indicação da direção das escolas, freqüentemente se orientam por motivações político-partidárias. Exemplificam que há, em Minas Gerais, o inchaço, em termos de pessoal e atribuições, da SEE e das Delegacias

Regionais de Ensino-DREs<sup>52</sup> e, em contrapartida, o enfraquecimento das unidades escolares.

Partindo das constatações anteriores, é proposta do governo do PMDB reverter o desenho centralizado das políticas educacionais no estado, possibilitando a participação efetiva de toda a sociedade nos processos decisórios: na formulação, na implementação e avaliação das políticas da educação. Ou seja, é proposta a descentralização tanto no âmbito administrativo quanto no âmbito pedagógico do processo educativo. O objetivo estabelecido pelos novos gestores da educação pública estadual é a conquista de maior autonomia para as escolas e para as DREs. A função da educação, na visão da SEE, é formar o cidadão participativo que aja sobre a realidade para modificá-la (MINAS GERAIS, 1985b:30). E tal objetivo deve ser alcançado, argumentam, através do incentivo à participação da comunidade nos destinos das escolas. Defendem que o processo pedagógico não deve circunscrever-se à sala de aula, mas a todo ambiente da unidade escolar. A resolução dos problemas educacionais passa, segundo o diagnóstico da SEE, pela questão da democratização.

O objetivo central almejado pelos que dirigem a SEE é a participação como meio de formação do cidadão. A educação é concebida como um instrumento de modificação tanto do homem como da estrutura social na qual este se insere. A mudança do perfil de distribuição de renda e a erradicação da miséria poderia, segundo essa visão, ser alcançada pela incorporação dos setores excluídos através do processo educativo. Tal perspectiva remete à importância da politização das relações em locais mais restritos. Se as relações fundamentais dos indivíduos ocorrem no município, argumentam, para “ensinar nossos alunos a acompanhar os administradores municipais, em sua atuação política, começemos por ensiná-los a conviver com a realidade concreta dos municípios, inclusive para saber se o município é explorado econômica ou politicamente” (RODRIGUES, 1984b:9). É assim que, na visão dos novos gestores da educação em Minas, para a construção de uma sociedade democrática, “é necessário que todo o processo seja revertido de tal forma que as decisões sejam canalizadas para as organizações sociais, as associações, sindicatos e partidos políticos, a fim de que o Estado se torne executor

---

<sup>52</sup> A Delegacia Regional de Ensino é o órgão da Secretaria de Estado da Educação que serve de ligação entre a administração central e as escolas localizadas em sua região de atuação.

daquilo que é determinado pelos que têm soberania, isto é, o povo” ( p.12).

Dessa forma, concretamente, para a reformulação do sistema estadual de educação, é proposta uma “discussão ampla e aberta, que leve em conta as demandas de todos os setores da sociedade civil, a partir de cada um dos 722 municípios de Minas Gerais”. O objetivo colocado para orientar o debate é alcançar a autonomia da escola, que deve “ser aberta à comunidade, democrática em sua estrutura, no relacionamento professor-aluno e no convívio com a sociedade”, trabalhando para formar o cidadão e visando a construção de uma sociedade justa (MINAS GERAIS, 1983c:5). É a escola que deve tomar as decisões a respeito do que fazer e do como fazer, cabendo ao nível central do governo fornecer suporte e coordenar as atividades pretendidas pela base. Baseando-se nessa orientação geral, são várias as metas que o novo governo se propõe alcançar, cabendo ressaltar as seguintes: valorização dos profissionais de ensino, através, dentre outros itens, da abertura de canais de participação para as entidades representativas de classe influenciarem na definição e execução de projetos educacionais e na democratização dos processos de decisão nas escolas; articulação do saber técnico e saber popular através da participação da comunidade nas prioridades da escola; democratização “de fato” do espaço escolar, com sua abertura para a comunidade; universalização da oferta de vagas, com atendimento preferencial para os mais pobres; desburocratização da administração; descentralização administrativa e pedagógica e gestão participativa da comunidade; articulação das redes estadual e municipais; assistência ao educando (merenda, material escolar, etc.), como forma de compensar as distorções da política econômica concentradora de renda; e, finalmente, a realização do I Congresso Mineiro de Educação, como etapa para a produção de um projeto educacional para Minas Gerais, com ampla participação de toda sociedade e como forma de aprendizado do convívio democrático (MINAS GERAIS, 1983c). Como se vê, a proposta é envolvida por um discurso com forte ênfase no aspecto político, que insere a questão educacional no objetivo maior de construção de um país mais democrático, no sentido amplo que as palavras liberdade e igualdade expressam.

O I Congresso Mineiro de Educação é um rico exemplo de planejamento participativo da educação. O ponto de partida do I Congresso é o documento distribuído pela SEE,

*“Congresso Mineiro de Educação: o desafio da mudança da escola pela participação de todos”*, que coloca a necessidade de se realizar um diagnóstico da situação da educação em Minas e propor alternativas para a resolução dos problemas identificados. O I Congresso é o meio proposto para a realização de tais tarefas através da ampla participação de profissionais do ensino, especialistas, alunos, pais e diferentes setores da sociedade. Para tal, inicialmente formou-se uma comissão central, presidida pela Superintendência Educacional da SEE, e composta de representantes das seguintes entidades e associações de alguma forma ligadas às questões do ensino:

- Superintendência Educacional da SEE (coordenação)
- Associação de Diretores de Escolas Oficiais de Minas Gerais-ADEOMG
- Associação de Orientadores Educacionais de Minas Gerais-AOEMIG
- Associação de Professores Públicos de Minas Gerais-APPMG
- Associação dos Funcionários Aposentados de Minas Gerais
- Associação Mineira de Ação Educativa
- Associação Mineira de Inspectores Escolares-AMIE
- Associação Mineira de Supervisores Pedagógicos-AMISP
- Campanha Nacional de Escolas da Comunidade
- Faculdade de Educação da UFMG
- Núcleos de Educação Popular
- Secretaria Municipal de Educação da Prefeitura de Belo Horizonte
- Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Minas Gerais
- Sindicato dos Professores do Estado de Minas Gerais
- União dos Trabalhadores de Ensino de Minas Gerais-UTE

Formaram-se também comissões no nível das trinta DREs, sendo que em algumas dessas regiões houve adesões de igrejas, prefeituras e sindicatos. Finalmente, formaram-se comissões municipais, que por sua vez organizaram comissões por escolas. Constituiu-se assim uma cadeia de mobilização envolvendo aproximadamente 30 mil pessoas nos 722 municípios mineiros.

O I Congresso realiza-se em três etapas: primeiro no nível das escolas, depois no regional e finalmente no estadual. Na primeira etapa, ocorrida na primeira semana de agosto de 1983, as escolas levantam, com a participação da comunidade, seus problemas e suas formas de solução, trabalhando sem qualquer roteiro prévio. O relatório consubstanciando as discussões é enviado ao encontro municipal, composto por representantes das escolas do município. Em 23 de agosto do mesmo ano, os participantes do encontro municipal aprovam, por sua vez, documento agregando suas contribuições às propostas enviadas pelas escolas. Além disso, em assembléia, elegem os representantes municipais para o encontro regional (dias 8, 9, e 10 de setembro). Nos encontros regionais são examinadas as propostas enviadas pelos municípios componentes de cada regional. Aí pode-se apenas agregar sugestões de soluções aos problemas já levantados nos encontros municipais, ficando vetada a proposição de novos temas para a discussão. Dos encontros regionais saem representantes e propostas para o encontro estadual, ocorrido de 3 a 7 de outubro na capital mineira. A Superintendência Educacional analisou os 30 documentos regionais, compilando-os no documento “*Políticas Educacionais para Minas Gerais*”, que é debatido durante 3 dias no encontro estadual, sendo que no último dia do Congresso é aprovado o documento final por cerca de 1.100 congressistas, representando 6.200 escolas estaduais.

O documento final aprovado no Congresso, “*Proposta de Diretrizes Políticas para a Educação em Minas Gerais*” (MINAS GERAIS, 1983d), levanta os problemas básicos constatados na educação mineira e faz as proposições necessárias para a elaboração de diretrizes para uma política de educação no estado. O diagnóstico do documento segue a linha de pensamento difundida pelos movimentos sociais e pelos responsáveis pela SEE. Os problemas da educação são vistos como decorrentes do período de autoritarismo político, onde as decisões eram impostas de cima para baixo, desprezando a cultura e os valores do povo brasileiro e gerando descrença, analfabetismo, evasão escolar, repetência e marginalização. A participação e a denúncia do quadro educacional então vigente eram vistas como forma de responsabilizar o governo e as lideranças políticas pelo encaminhamento da questão educacional.

São listadas 42 propostas, no documento aprovado no Congresso, que revelam a preocupação com a inversão do estilo autoritário e burocrático da administração da educação, adotado até então, e a necessidade de investir mais recursos nas áreas sociais, dando maior atenção para a população mais pobre. É proposta a ampliação dos “canais de participação para todos aqueles que direta ou indiretamente estão vinculados ao processo educacional, com a criação de comissões municipais, regionais e estaduais eleitas, que estudem e viabilizem as propostas vindas das bases e elaboradas pelas DREs e criação de Colegiados”. Nessas comissões propõe-se a participação das entidades de classe, dos profissionais da educação, dos alunos e representantes da comunidade democraticamente eleitos.

No mesmo sentido, o documento propõe a alteração da “forma de escolha dos dirigentes nos diversos níveis da administração escolar e da administração educacional”, para em outro item precisar a necessidade de “estabelecer a eleição do Diretor por voto direto pela comunidade escolar, por um período de 4 anos, com direito à reeleição por apenas mais um mandato consecutivo, devendo recair em elemento que pertença ao quadro do magistério da própria escola”. O documento expressa uma preocupação redistributiva no tópico em que sugere alterar os critérios para distribuição de recursos, alocando “mais recursos para as escolas das regiões carentes, rural e de periferia” (MINAS GERAIS, 1983d:13). É reivindicado também a criação do 2º grau nas escolas públicas estaduais.

Estas propostas resultantes do I Congresso é que orientam a elaboração do “*Plano Mineiro de Educação 1984/87*”. Coerente com o tom adotado até então, a política setorial de educação, contemplada no Plano, é concebida como meio de estabelecer a

“justiça social, através da formulação de uma mudança embasada no processo de democratização entendido como o comprometimento do indivíduo consigo mesmo e com a sociedade, o que deverá conduzir o homem ao exercício pleno da liberdade e à participação efetiva nos processos decisórios da vida cultural, econômica, política e social.” (MINAS GERAIS, 1984:3)

Os princípios que devem orientar a política educacional, conforme exposto no

documento, são a universalização do ensino, a melhoria de sua qualidade e o respeito aos valores de cada localidade. Além disso, argumenta-se, como crítica à concepção adotada até então, que antes de preparar as classes subalternas para sua maior eficiência na organização do trabalho, a educação deve servir à interpretação do mundo concreto para transformá-lo e, por conseguinte, para provocar conflitos entre interesses plurais e divergentes. Conforme fica explícito nas palavras abaixo, cristalinas na expressão do papel que a educação deveria cumprir, deve-se

“priorizar os alunos das camadas populares da sociedade, no sentido de instrumentalizar e implementar a sua luta de classe bem como a compreensão dos mecanismos de dominação que são usados pela classe dominante contra a classe dominada.” (MINAS GERAIS, 1984a:2 )

O Plano parte da idéia geral de privilegiar as atividades fins ao invés de enfatizar aspectos instrumentais e burocráticos, como era praxe. Propõe a participação da sociedade nos rumos da política educacional, o que pressupõe a descentralização político-administrativa, “através do fortalecimento dos órgãos regionais e a criação de outras instâncias a nível do município e da escola na discussão, elaboração, execução e acompanhamento das atividades educacionais” (MINAS GERAIS, 1984:20). A meta almejada, relatada no documento, é o envolvimento das pessoas em todo o processo das políticas educacionais, assegurando a apropriação dos planos pelas populações às quais se destinam e conseqüentemente fortalecendo as possibilidades de seu sucesso. Ao induzir o fortalecimento das comunidades, pretende-se também fortalecer o próprio regime democrático. É assim que, partindo da idéia de que a capacidade de influir nas decisões é função do grau de organização e do nível de participação da sociedade, são propostas medidas visando a consolidação das comissões emergentes do I Congresso e, além disso, o incentivo à criação de novos grupos através da formação de Colegiados regionais e escolares e de comissões municipais.

Tais princípios orientam a formulação de uma série de objetivos, que apontam para a descentralização do sistema. Especificamente, entre diversas outras propostas, vale ressaltar as seguintes:

- “descentralização administrativa e pedagógica no processo de decisão e execução, confiando maiores e mais complexas responsabilidades aos órgãos regionais”;
- ”institucionalização de mecanismos aptos a gerar mais intensa e efetiva participação, não só dos agentes do Estado mas de toda a comunidade, nos diferentes níveis em que se desdobra a atuação do sistema “;
- ”planejamento descentralizado na tentativa de recuperar a influência das bases, tanto na linha de criação e condução de programas, quanto na linha de controle e avaliação”;
- ”maior autonomia das escolas e melhoria de suas condições de trabalho (materiais, humanas, culturais e administrativas) de forma a estimular e garantir a qualidade da educação a ser realizada na escola”;
- ”estabelecimento de novas formas de relação e cooperação com os municípios objetivando maior integração do ensino público municipal e estadual”;
- ”criação e fortalecimento das comissões municipais e regionais de educação garantindo em suas estruturas a participação das entidades de classe, dos profissionais de educação, dos alunos e representantes da comunidade”;
- “democratização do processo de escolha das lideranças escolares” (MINAS GERAIS, 1984:27)

A estratégia de descentralização, proposta no Plano, pressupõe, portanto, a reorganização administrativa do sistema de educação, buscando adequar a estrutura e funções dos órgãos centrais e regionais, no sentido de viabilizar o planejamento e a operacionalização das ações propostas de forma descentralizada e participativa. Mais concretamente, propõe mudanças na forma de atuação da SEE e das Delegacias Regionais de Ensino-DRE's, visando garantir o fortalecimento da autonomia dos municípios e das escolas. É proposta então a intensificação e fortalecimento da ação das DREs junto aos municípios e da SEE junto às DREs, e o fortalecimento das comissões municipais como instância de deliberação e decisão. Ou seja, não há a intenção de descentralizar para retirar a educação da área de

responsabilidades do estado: ao contrário, o estado é visto como coordenador de uma atividade cuja responsabilidade continua sendo sua.

Dentre as propostas surgidas do I Congresso ou expressas nos documentos da SEE, nem todas foram implementadas. Obviamente, por diversas razões, inclusive as de ordem política, a SEE teve de priorizar certas ações e relegar outras. Dessa forma, foram priorizadas a constituição dos Colegiados escolares e das Comissões Municipais de Educação. As Comissões Municipais de Educação foram organizadas nos municípios, como conseqüência da mobilização ocorrida com o I Congresso: visavam dar permanência ao espaço de discussão e decisão que foi criado. Eram integradas por segmentos sociais diversos, como prefeitos, vereadores e outros tipos de lideranças regionais, visando fortalecer a base popular de decisão nessas localidades. Seu objetivo era “possibilitar a integração dos vários interesses dos cidadãos e definir as prioridades educacionais desde a necessidade de novas escolas até aquelas relativas a tipos e formas de treinamento de professores, de assistência aos educandos, de articulação entre o poder municipal e estadual, no que diz respeito à educação” (RODRIGUES, 1984b:13-14). Na verdade tiveram um papel importante na política de ampliação da vagas do governo. Quando afirmou-se que haveria expansão da rede os deputados começaram a pressionar para que as escolas fossem criadas nos seus redutos eleitorais. Como a oferta de escolas era limitada, a estratégia da SEE foi colocar como interlocutores dos parlamentares as Comissões, que eram compostas por pessoas representativas das cidades. A SEE fazia um levantamento prévio do número de escolas disponíveis para cada DRE e, posteriormente, reunia as Comissões Municipais para resolver a alocação de escolas em cada região. Além de obrigar os municípios a criar sua Comissão, os interesses tinham de ser compatibilizados em cada região. E os municípios passam a ter que cooperar no sentido da alocação dos recursos escassos: por exemplo, um município sediava a escola, mas em contrapartida colaborava com o transporte dos alunos de um município vizinho. Posteriormente, a distribuição de material escolar e equipamentos começou a ser feita pelo mesmo critério.

Porém, o que marca a gestão do governo é a implantação dos Colegiados.<sup>53</sup> A adoção da gestão colegiada da escola, no Brasil, se faz como um dos aspectos da busca da democratização do Estado e da sociedade brasileira, a partir dos anos 80. Vários estados adotaram tal medida como, por exemplo, Minas Gerais, em 1983; Goiás, em 1984; São Paulo, em 1985; Mato Grosso, em 1987; Espírito Santos, em 1989; Maranhão, Paraná e Mato Grosso do Sul, em 1991; e Bahia, em 1992 (PRAIS, 1996).

A proposta do Colegiado se consolida, em Minas Gerais, através da Resolução 4.787 de 29/10/83 da SEE.<sup>54</sup> Era uma idéia da direção da SEE, que aparece também como proposta do I Congresso. No Governo Tancredo Neves o Colegiado é concebido como instância coordenadora e viabilizadora do processo educativo proposto pela SEE, fundado na gestão participativa como método de trabalho (MINAS GERAIS, 1985b:4). Os Colegiados recebem funções de caráter deliberativo e consultivo nos assuntos da vida da escola e de seu relacionamento com a comunidade. Podem decidir sobre as prioridades e metas educacionais a serem desenvolvidas pela unidade escolar como, por exemplo, conteúdo do ensino, calendário escolar, espaço físico necessário, suporte material e outros itens. Compõem-se de professores, funcionários, pais, alunos maiores de 16 anos e grupos comunitários. Cada Colegiado elabora seu Estatuto, sendo que o papel da SEE é fomentar a constituição dos mesmos e fornecer os marcos gerais de sua atuação.

Os Colegiados são implantados através do “*Programa de Renovação da Prática Educativa*”, sub-produto do “*Plano Mineiro de Educação 1984/1987*”. O Programa inclui os seguintes projetos: 1. Implementação da Ação Colegiada nas Unidades Escolares e 2. Apoio à

---

<sup>53</sup> Na verdade, como se disse, a primeira referência legal à constituição de Colegiados no estado encontra-se no Art. 139 da Lei 7.109/77 de 13/10/1977-Estatuto do Pessoal do Magistério Público do Estado de Minas Gerais. Tanto esta Lei como a Resolução 3.119/79 da SEE referente ao assunto padecem de imprecisão sobre as funções e composição dos Colegiados (PRAIS, 1996:64). A realidade é que até 1980 estas iniciativas não saem do papel. A partir daí, antes como exceção que como regra, algumas poucas escolas da rede estadual conseguem organizar Colegiados atuantes (por exemplo, a Escola Estadual “Alisson Pereira Guimarães” do bairro Ressaca, em Belo Horizonte), o que pode ser creditado ao vigor da organização dos trabalhadores do ensino e das organizações locais.

<sup>54</sup> A Resolução 4.787 é alterada superficialmente, posteriormente, pelas Resoluções 5.186/84 e 5.205/84.

Ação Colegiada. O programa objetiva a preparação e o acompanhamento de todos os Colegiados das escolas estaduais, com a meta de que no final de 1985 estivessem funcionando em todas as escolas. Em meados de 1984, são formadas equipes com 30 profissionais, coordenados pela Superintendência Educacional da SEE, que trabalham junto às DRE's preparando ciclos de estudos envolvendo todas as escolas, visando implementar as ações planejadas.

O objetivo declarado do Colegiado é “democratizar o processo pedagógico e a infraestrutura que o suporta, resgatando o direito de participação de toda a comunidade escolar, nas decisões que afetam a vida da escola” (MINAS GERAIS, 1983b). Sua função é discutir os problemas da escola, tomar decisões e fiscalizar a sua implementação. Até então as escolas eram geridas por seus diretores e pelos setores responsáveis pela orientação pedagógica, dentro dos marcos colocados pela SEE. O Colegiado, em certo aspecto, tem a objetivo de resgatar a função técnica e política da direção da escola, pois o diretor havia se transformado “em administrador de prédios e pessoal” (RODRIGUES, 1985:42). Por outro lado, Rodrigues alerta que o Colegiado tem o papel de retirar de cada um dos grupos envolvidos com a escola o seu caráter corporativo, na defesa de interesses pontuais, e direcioná-los em favor da ação em prol de um projeto coletivo para a escola. O lugar da busca de interesses corporativos, afirma, são as associações, sindicatos, entidades de classe e partidos (RODRIGUES, 1984a).

Segundo as regras estabelecidas, a composição, organização e funcionamento de cada Colegiado é decidida através da realização de uma assembléia em cada escola, com a participação de toda a comunidade. As assembléias devem se realizar no mínimo uma vez por semestre e os Colegiados devem se reunir pelo menos uma vez por mês. A elaboração do regimento do Colegiado e o número de seus integrantes, por exemplo, são decididos, em cada escola, pelas assembléias. Como se vê, há uma certa liberalidade para a formação e o funcionamento dos Colegiados, que é justificada pela direção da SEE com o argumento de que seria inconveniente e autoritária maiores restrições sobre a sua constituição e funcionamento. Mesmo as competências do Colegiado derivam do seu estatuto, que é elaborado em cada escola, respeitado a legislação em vigor. Deve-se ressaltar que na época a concepção de

comunidade escolar é mais ampla. Devido à função social da educação, todo cidadão, mesmo potencialmente, era considerado como membro da comunidade escolar. Ou seja, é franqueada a participação no Colegiado de “grupos comunitários”, que não eram nem trabalhadores do ensino, nem alunos ou seus pais. Isso visa evitar que a gestão das escolas considerasse apenas os interesses das pessoas diretamente envolvidas com a escola num dado momento mas que, ao contrário, se orientasse pelo interesse da sociedade de forma mais ampla.

Se por um lado a criação dos Colegiados atende ao anseio da maioria da categoria dos trabalhadores do ensino e da própria sociedade, por outro implica em resistência, mesmo que velada, dos diretores. Havia o medo dos diretores de perder poder para os Colegiados. Medo fundado, pois o Colegiado aparece como uma reivindicação que visa abrir a escola para a participação da comunidade e tirar o monopólio das decisões dos diretores de escola. E, na realidade, haviam Colegiados que buscavam solapar o poder dos diretores. De alguma forma, o Colegiado entra em contradição com a indicação política de diretores, pois conflita com a busca da democratização das decisões que o Colegiado representava. A questão prática que se coloca é como compatibilizar na direção da escola um diretor indicado por critérios político-eleitorais com um Colegiado escolhido pela comunidade escolar. Na verdade, tal questão envolve o embate prático, dentro do espaço da escola, de duas concepções diferentes de gestão da educação.

Na questão da criação das Comissões Municipais de Educação e dos Colegiados, a SEE implementa propostas surgidas no I Congresso. Porém, outra proposta surgida no I Congresso, e que tem perfeita compatibilidade com a filosofia que orienta as ações da SEE, não é adotada: a eleição direta para os diretores de escola. Tal fato é um bom exemplo dos constrangimentos políticos que limitam as reformas do sistema público educacional e as ações do grupo dirigente da SEE. Como vimos, a reivindicação por eleições para diretores de escola era parte importante da luta pelas reformas dos sistemas públicos de educação em todo o país. Particularmente, com relação às políticas de democratização das escolas era a medida mais problemática politicamente. Nos anos 60, a nomeação dos diretores pelo Executivo dos estados era o critério amplamente utilizado em todo o país. Porém já se ensaiava, em alguns estados,

outras formas mais democráticas de provimento dos cargos de diretores. Em 1966, no Rio Grande do Sul, os colégios estaduais começam a votar listas tríplices para o secretário da Educação escolher o diretor. Em 1969, com a decretação do Ato Institucional n. 5-AI 5, e o aprofundamento do regime autoritário, os diretores voltam a ser nomeados. No Paraná, a partir de 1969 os diretores começam a ser escolhidos pelo critério das listas tríplices. Em 1972, os diretores voltam a ser nomeados.

A partir de 1983, com a vitória eleitoral das oposições aos governos de vários estados, a prática de escolha de diretores através de eleições é retomada em diversos estados e municípios. No município do Rio de Janeiro, em 1983, algumas escolas começam a eleger os seus diretores. Em 1986, o prefeito Saturnino Braga (PDT) regulamenta as eleições nas escolas municipais. No Paraná, o governador José Richa (PMDB) revive as listas tríplices em 1983. Dois anos depois, as eleições foram adotadas nas escolas públicas estaduais. Em 1985 ainda, em Pernambuco, os trabalhadores do ensino realizam eleições informais e conseguem que vários dos diretores eleitos fossem nomeados em cerca de 10% das 1467 escolas estaduais, mesmo com o governo do PFL continuando a adotar o critério da nomeação. No mesmo ano, são realizadas eleições de diretores no Distrito Federal. Em 1984, as escolas públicas de Santa Catarina começam a eleger seus diretores, sob o governo de Esperidião Amim (PDS).

Em Minas Gerais, a escolha dos diretores era, há muito tempo, atribuição formal dos secretários de educação, excetuando-se a realização de um único concurso público na década de 60. No entanto, de fato, a indicação baseava-se em critérios político-partidários: era atributo dos deputados governistas majoritários em cada região. A lógica implícita nessa forma de indicação era a do uso da educação como recurso do jogo político-eleitoral. E não era um recurso desprezível: só de diretores e vice-diretores haviam mais de 10.000 cargos para que as lideranças políticas indicassem. Os parlamentares indicavam geralmente aliados políticos, que utilizavam-se das escolas com objetivos político-eleitorais. Vale aqui reproduzir as palavras do dirigente da UTE, Carceroni:

“O cargo de diretora de escola adquire importância política à medida em que

pode ser utilizado para o culto ao débito de favores [sic.]. Assim, uma família que precisa matricular seu filho acaba tendo que conseguir um bilhete ou uma carta de algum político para conseguir que a criança freqüente a escola. Fica a impressão de estar devendo favor a este político, quando a escola pública, em tese, é aberta e garantida a todos. E este é apenas um exemplo, pois até a contratação de professores é definida pelo diretor que é quem escolhe o professor substituto (jornal *Diário da Tarde*, 25/10/88:10).

Portanto, considerações sobre a competência administrativa dos candidatos eram secundárias, se é que contavam alguma coisa. Ao lado de cuidar dos interesses de quem havia os indicado para o cargo, os diretores eram vistos como simples executores de ações decididas pela SEE, ou seja, eram executores de tarefas rotineiras e burocráticas. As conseqüências, detectadas pelos críticos desse critério de escolha dos diretores, eram nefastas. A rotatividade de diretores era imensa e havia um grande número de pessoas com pouca qualificação ocupando a direção de escolas: uma grande quantidade de diretores eram leigos, ou seja, não eram habilitados formalmente para o cargo. Além disso, a comunidade não via o diretor como interlocutor adequado para a discussão dos problemas mais substantivos da escola, dada a limitação de seus poderes. Daí, por exemplo, os reflexos negativos na atuação dos pais nas Associações de Pais e Mestres-APM's, que não encontravam canais para sua efetiva participação. Finalmente, a relação dos diretores com os professores era restrita ao plano pedagógico, já que aqueles estavam impossibilitados de resolver uma vasta gama de questões.

As reações dos dirigentes da SEE às cobranças de regulamentação das eleições diretas para diretor eram dúbias. Se por um lado a direção da SEE era favorável ao critério da eleição, por outro tinha que sustentar a posição oficial do governo que era a de não assumir a defesa do critério da eleição. Na verdade a posição de Tancredo Neves e de Hélio Garcia sempre foi dúbia com relação ao tema. O próprio Tancredo Neves dizia, para os dirigentes da SEE, ser pessoalmente favorável a eleições diretas de diretores. Hélio Garcia afirmava que achava extremamente desgastante se envolver na indicação de diretores por parte dos políticos. Pessoalmente colocava-se a favor das eleições, mas quando recebia a ADEOMG dava indicações de que não adotaria o critério. O fato é que ambos não modificaram o critério de escolha dos diretores escolares.

Dessa forma, a direção da SEE tinha que referendar a posição do governo. Em debate com a categoria, realizado no Instituto de Educação de Minas Gerais, por exemplo, o superintendente educacional da SEE, Neidson Rodrigues, é questionado sobre a forma então vigente de indicação dos diretores das escolas. O argumento levantado contra o critério da indicação política para o cargo, pela pessoa que fez a pergunta, foi a da interferência política indevida nas escolas e do clientelismo que tal situação propiciava. A resposta de Neidson Rodrigues, esquivada e buscando eximir a SEE de qualquer responsabilidade, acentua inicialmente que é o eleitorado que vota em representantes que se pautam pelo clientelismo. Sobre as chances de sucesso da proposição de escolha do diretor pela comunidade, completa afirmando que “são escassas as possibilidades disso ocorrer, pois o provimento de diretor é ato de lei e, para ser mudado, teria que passar pela Assembléia”. O superintendente da SEE, faz ainda uma advertência: “existem três projetos de mudança na Assembléia e nenhum deverá ser aprovado”. Finaliza sua resposta reclamando da tendência de se relacionar democratização escolar unicamente com a mudança da forma de escolha do dirigente da escola (RODRIGUES, 1984a). A eleição para diretor, alega, poderia reforçar o corporativismo nas escolas. Cerca de um ano depois, porém, o mesmo Rodrigues, em trabalho acadêmico, constata a crítica quase generalizada ao papel e à legitimidade dos dirigentes escolares e aponta de forma lacônica a solução: a escolha através da manifestação direta, universal ou representativa, dos dirigentes pelos “dirigidos” (RODRIGUES, 1985). O que se pode inferir da dubiedade da posição do superintendente da SEE sobre o assunto, ainda mais considerando-se o perfil progressista dos ocupantes da SEE, é que o governador não estava disposto a bancar tal proposta. Certamente, não queria acabar com um instrumento de poder seu sobre os deputados aliados e destes sobre o eleitorado.

Mesmo com a postura cautelosa de não defender em público o critério das eleições, a direção da SEE provocou reações. Ganhou a desconfiança da maioria dos diretores de então que viam na direção da SEE uma ameaça aos seus cargos. Essa situação prejudicava a relação, principalmente da Superintendência Educacional, com as escolas. Na Assembléia Legislativa também houve reação contra a direção da SEE. Em 1983, por exemplo, quando se falou em

eleição de diretor no I Congresso, o deputado Samir Tammús (PDS) pressionou o governador para demitir Rodrigues, com o argumento de que este estava usurpando uma função dos deputados. Um outro exemplo, exagerado mas que talvez exprima bem o que estava em jogo naquele momento, é que o superintendente educacional, certa vez, ao interpelar um parlamentar sobre o motivo dele fazer tanta questão de indicar diretores de escola, obteve a resposta de que diretor na cidade dele era mais importante que ministro da educação.<sup>55</sup> A direção da SEE era fustigada também pela maioria dos deputados do PMDB, apenas que de forma mais velada. Portanto, interesses político-eleitorais colocavam entraves à adoção da proposta de eleição de diretores.

No entanto, houve uma progressiva modificação do perfil dos diretores indicados e de suas relações com os parlamentares. Tanto a UTE como a APPMG e a própria Superintendência Educacional, começaram a orientar as comunidades, especialmente as mais organizadas, a pressionar seus representantes para que indicassem para a direção das escolas pessoas escolhidas em eleições realizadas de maneira informal. A orientação interna da SEE era para que as escolas realizassem as eleições como forma de pressão, posição que tinha a aquiescência do governador.<sup>56</sup> Formavam-se grupos nas escolas que procuravam os parlamentares para reivindicar a indicação das pessoas que seriam escolhidas pelo voto pela comunidade escolar. Esse trabalho alcançou maior sucesso nas comunidades onde a população e os trabalhadores do ensino eram mais organizados. Nesse processo os Colegiados tiveram, em muitos casos, um importante papel, pelo seu papel de espaço de discussão dos problemas da escola e pela sua função aglutinadora da comunidade escolar. Situações interessantes começaram a ocorrer. Algumas Comissões Municipais de Educação eram em certos casos pressionadas pelas comunidades para que tentassem reverter com os deputados indicações

---

<sup>55</sup> Depoimento dado por Rodrigues em entrevista ao autor deste trabalho.

<sup>56</sup> O secretário da educação, Octávio Elízio, afirmou em entrevista ao autor deste trabalho ter abordado o tema das eleições com o governador. Tancredo Neves, segundo o secretário, afirmava não assumir tal critério alegando a reação contrária do Legislativo. No entanto, é fato que acatava as indicações realizadas através das eleições informais, quando aceitas pelo deputado majoritário. Houve a afirmação de que em alguns casos buscou mesmo persuadir parlamentares a acatar a vontade manifesta pelas comunidades, porém sem nunca quebrar o critério do majoritário.

indesejáveis. Também muitos parlamentares encaminhavam a indicação dos diretores com ata do Colegiado e/ou das Comissões Municipais referendando o nome indicado, colocando-se portanto como intermediários da comunidade junto à SEE. Havia casos em que deputados indicavam diretores não articulados com comunidades com considerável grau de organização, que eram mal recebidos e causavam desgaste ao autor da indicação, que era cobrado pela comunidade. Ou seja, em certas escolas, a comunidade exigia a legitimidade do nome indicado. Havia também casos em que a comunidade buscava o apoio de outros parlamentares para derrubar a indicação feita pelo deputado majoritário da região. Enfim, a ação conjugada das entidades representativas dos trabalhadores do ensino, junto com a ação da SEE, começou a criar fatos consumados que obrigavam parlamentares a se subordinar à vontade da comunidade escolar ou que implicava no desgaste político dos que ignoravam as pressões das comunidades. Sem condições para quantificar o fenômeno das eleições informais, pode-se dizer que foi um movimento significativo, principalmente nos municípios maiores.<sup>57</sup>

O governo do PMDB busca encaminhar também a solução da questão dos professores convocados. A reivindicação da contratação de professores por concurso está presente, como se viu, desde as primeiras mobilizações dos trabalhadores do ensino, representando uma demanda por “universalismo de procedimentos” em contraposição ao critério clientelista utilizado até então. Além do clientelismo outros dois motivos davam sentido ao repúdio às convocações: primeiro, com a rotatividade de professores era difícil estabelecer um trabalho de maior prazo, depois a reivindicação pelo concurso visava dar direitos aos convocados, pois caso contrário havia maior dificuldade de organizá-los, pela sua total falta de garantias.

O recrutamento de professores caracterizava-se pela falta de realização de concursos ou pela simples inobservância dos critérios formais em vigência. Pelas regras vigentes, na disponibilidade de professores concursados, os mesmos teriam a prioridade da contratação, bastando que se apresentassem onde houvesse vaga. Porém, antes dos anos 80, mesmo quando havia professor concursado disponível, tal regra era constantemente descumprida. Era comum

---

<sup>57</sup> A avaliação da relevância desse processo é feita por alguns dos entrevistados, especialmente Neidson Rodrigues, Magda Campbell e Helena Rolla.

um professor concursado pleitear sua nomeação em uma escola onde haviam vários professores convocados solicitar sua nomeação e ver seu pedido indeferido. O que contava, muitas vezes, não era a regra, mas as ligações que essa pessoa tinha: eram vários os casos de professores concursados não conseguirem colocação pelo fato de serem relacionados com políticos da oposição. Essas situações ocorriam, em parte, porque os inspetores escolares, que tinham a função de fiscalizar os diretores, eram indicados pelos mesmos critérios, e não raro pelas mesmas pessoas, que os diretores. A partir de 1983, o clientelismo começa a ser atacado nesse aspecto, com a realização de concursos periódicos e com maior fiscalização sobre o cumprimento das regras que regiam o recrutamento de pessoal.

A realização de concurso não significou porém o fim da figura do convocado. O argumento dos técnicos ligados à questão é que tecnicamente é impossível fazer o sistema educacional funcionar apenas com professores concursados.<sup>58</sup> Isto pelo número elevado de afastamentos por gestação, doença em geral e profissional, férias-prêmio, adjunção, abandono do emprego em que os processos administrativos estão em andamento, e outros motivos, significando em todos os casos a não abertura de vagas para novas contratações ou realização de concurso. Segundo Cunha (1991:173), no governo do PMDB, “foram nomeados 32 mil professores e 3.861 supervisores pedagógicos” por concurso, além da realização de “um concurso para o preenchimento de 39 mil vagas, em fins de 1986, para professores alfabetizadores”. Informa ainda o autor, que foi “realizado concurso para o preenchimento de 16 mil vagas de pessoal de apoio (...), o que não era feito nos últimos quinze anos”.<sup>59</sup> A partir do governo do PMDB, portanto, a grande maioria das convocações deixa de ser uma política deliberada, passando a se dever à enorme quantidade. Houve uma mudança substancial com relação ao problema, no sentido da vigência de critérios universalistas. O comportamento da direção da SEE mudou. Também a própria organização das comunidades, aí incluso a criação dos Colegiados, começa a inibir ações fundadas em critérios, digamos, mais subjetivos.

---

<sup>58</sup> Segundo Cunha (1991:173), no fim do governo “ainda restavam 50% dos professores da rede estadual na condição de não concursados”. Ressalte-se que as estatísticas do período são controversas. A impossibilidade técnica de acabar com os convocados foi sustentada por Maria de Lourdes Carvalho, antiga funcionária da SEE no setor de pessoal, e por Neidson Rodrigues em entrevista ao autor deste trabalho.

<sup>59</sup> Reiterando: os dados são controversos.

Progressivamente o concurso vai se consolidando como o critério principal de recrutamento de professores.

### **O movimento de idéias que orientou a ação da SEE**

Os intelectuais exerceram um importante papel no processo de democratização política no Brasil. A formulação de idéias visando reformar a realidade que se apresentava, representa uma dimensão importante do esforço de construção da democracia no Brasil. Especificamente, a área de educação é envolvida em todo esse processo de busca de renovação. E em Minas Gérias, para se entender a gênese da experiência que se iniciou na SEE a partir de 1983, é necessário retomar o debate de idéias no qual estavam envolvidos intelectuais ligados à área de educação.

A década de 80 inicia-se envolvida em um debate em que duas concepções de educação contrapostas colocam-se em disputa. Por um lado, há a visão de que a educação deve dar ênfase na formação técnica dos alunos, preparando-os para o mercado de trabalho. Nesta abordagem a função do professor é a de transmitir um conhecimento pronto e acabado, cujo objetivo é inserir o aluno numa ordem social já dada, sobre a qual não caberiam maiores questionamentos. A visão da educação escolar aparece como funcional aos processos produtivos ou como instrumento de higienização da consciência de jovens e adultos, através da difusão de uma visão de mundo passiva e acrítica, cuja expressão mais pura é a criação e obrigatoriedade da disciplina de Educação Moral e Cívica. É a partir dessa idéia geral que o ensino é organizado nos seus diversos níveis na década de 70. Nesse sentido, coerentemente, as diretrizes para o setor educacional são forjadas pela área econômica do governo federal.

Por outro lado, pessoas ligadas à esquerda contrapunham à concepção vigente a idéia da educação como meio de formação do homem para a cidadania e de criação de sua consciência crítica. Ou seja, a função da educação não deveria ser apenas técnica mas deveria incorporar a função social e política. Na prática, uma reorientação da concepção de educação exigia a quebra da tradição histórica de centralização das políticas educacionais, da exclusão da

participação da população nas decisões públicas e do uso clientelista dos recursos educacionais. Enfim, o objetivo colocado é retirar as escolas da lógica do mercado político publicizando-as. Isto significa que a escola deveria ultrapassar os objetivos de reproduzir a cultura da classe dominante e formar pessoas segundo exigências do mercado de trabalho. Ao contrário, a escola deveria estar atenta à diversidade cultural, buscando formar cidadãos com capacidade de entender e criticar o mundo em que vivem.

É no contexto desse debate que a reforma da educação do governo do PMDB se coloca. O principal mentor das ações implementadas pela SEE, Neidson Rodrigues, tem toda sua trajetória intelectual e de militância política referida ao movimento de reação à concepção de educação adotada pelo regime militar. Tomemos, portanto, algumas de suas reflexões como forma de aprofundar as idéias que orientaram a reforma da educação de 1983. Em um discurso proferido em 1981, "*Desafios aos Educadores*", podemos encontrar as premissas da atuação de Rodrigues na SEE. Inicialmente, o autor reforça a importância de se criticar a escola de então:

“a crítica radical da escola no Brasil tem procurado desmascarar os vínculos entre a educação e as estruturas econômicas, políticas e sociais. A denúncia da utilização da escolas como instrumento de manutenção das relações sociais existentes e veiculação de ideologias manipuladas pelos setores mais privilegiados da sociedade é importante e necessária. É mesmo indispensável para que os educadores e o público em geral percarn a ingenuidade de encarar a escola como uma instituição inocente, pairando acima do bem e do mal.” (RODRIGUES, 1995:71)

Partindo dessa constatação inicial, Rodrigues busca avançar uma proposta alternativa de organização do sistema público de educação. O objetivo geral a ser alcançado, propõe, é fazer da escola um instrumento de emancipação dos trabalhadores, no sentido de dar-lhes condições para sua participação consciente nos embates políticos, possibilitando sua atuação no sentido de buscar forjar uma nova ordem social compatível com os seus interesses. A escola passa assim a ter o dever de dar “aos filhos dos trabalhadores condições intelectuais e sociais para que eles possam construir um espírito de solidariedade e de autodesenvolvimento, e não se limitar a reproduzir o saber sabido” (1995:81). Neidson Rodrigues critica ainda a educação

vista com o objetivo de preparação dos alunos para o mercado de trabalho. Defende que o trabalho deve ser tratado como meio de construção do social, ou seja, como uma dimensão política dos homens e não com o objetivo principal de levar os alunos ao mercado de consumo (1995:65). Um bom exemplo da ênfase na perspectiva política adotada pela SEE é o tratamento dado à disciplina de História para o ensino fundamental. Para a SEE, o objetivo da disciplina era fazer o aluno entender a realidade que o cerca, para, ativamente, “interagir coletivamente para modificá-la” (RODRIGUES, 1995:98). Cunha vê nesse tratamento a exacerbação de “um certo ativismo político” e a adoção do “materialismo histórico, embora ingênuo e ambicioso demais para os alunos” (1991:179-80).

O princípio para a reforma da educação proposto por Rodrigues é, então, fazer da organização das escolas um exemplo de uma nova forma de sociabilidade. Rejeitar a escola baseada no espírito de competitividade individualista e egoísta da sociedade capitalista, em favor de uma escola que estimule, e seja exemplo prático, de processos cooperativos. É que o caminho de cada escola seja resultado da reflexão coletiva de toda comunidade escolar fundada na experiência concreta da cada escola, processando seus sucessos e fracassos.

Todo o movimento intelectual, do qual Rodrigues participava, compartilhava certas concepções básicas sobre um diagnóstico da política educacional brasileira implementada pelo regime militar. A perspectiva analítica que orienta esses professores de esquerda é inspirada na obra do pensador italiano Antonio Gramsci. Na verdade, não é difícil entender porque Gramsci constituiu-se referência para um grupo de intelectuais de esquerda que buscava discutir a educação a partir do fim dos anos 70. Ao contrário de um marxismo ortodoxo, determinista, que vê a cultura e a educação como superestrutura, como simples reflexo das relações sociais de produção, Gramsci estabelece uma outra relação entre superestrutura e estrutura. Com o seu conceito de hegemonia, o autor italiano dá ênfase à importância da mudança de consciência das pessoas como passo importante para a transformação social. A hegemonia de uma classe política, para o autor italiano, significa a capacidade desta de persuadir as demais classes sociais a aceitar os seus valores morais, políticos e culturais. Nesse aspecto, o papel dos intelectuais é fundamental, pois a conquista e a manutenção da hegemonia é uma questão de educação:

“Toda relação de ‘hegemonia’ é necessariamente uma relação pedagógica” (Gramsci apud JOLL, 1977:78). E o grau de êxito do processo pedagógico é dado pela formação de um novo consenso capaz de criar uma nova sociedade. Aí o papel dos intelectuais é fundamental, na medida que devem estabelecer elos “orgânicos” com as massas para difundir uma nova cultura, base de uma nova sociedade.

Baseando-se em Gramsci, o grupo de intelectuais que se defrontava com a herança social e política legada pelo regime autoritário brasileiro, partia da idéia de que era possível realizar transformações nas sociedades capitalistas, mesmo substantivas, através de um campo cultural do qual a educação é o principal componente. Diferentemente da visão marxista ortodoxa que toma a revolução, e o fim da propriedade privada, como única forma de transformação da realidade, para os setores de esquerda ligados à educação, o conceito de hegemonia colocava sua área de interesse em uma situação relevante. Com Gramsci as idéias passam a ocupar um importante lugar na busca do poder político e na sua manutenção. A educação ganha assim ênfase como instrumento político de emancipação das classes dominadas e o papel que os intelectuais devem exercer nesse sentido torna-se crucial. Parafraseando Gramsci, Rodrigues afirma que “todo ato educativo deve objetivar, em primeiro lugar, formar o cidadão, dando-lhe a capacidade de se tornar governante, isto é, de ser uma pessoa capaz de pensar, estudar, dirigir e controlar quem dirige” (1995:58). Rodrigues aprendeu com o autor italiano que não basta mudar o dirigente maior do Estado para que uma proposta política possa ser implementada. As idéias que orientam a proposta política devem articular-se com as expectativas das organizações da sociedade civil atuantes nesse Estado (RODRIGUES, 1995:57). Num momento de grande mobilização política, no Brasil, onde o sistema público de educação estava em discussão, nada mais potencializador da importância do setor como espaço de ação política que o marxismo de Gramsci.

No esforço de formulação teórica de alternativas à situação então existente temos desdobramentos institucionais. São criadas tanto organizações de interesse da categoria como centros de pesquisa, fóruns de debates e associações de pesquisadores. Organizações com fins científicos passam a se relacionar com associações de representação de interesses. O processo

de crítica e apresentação de alternativas para o setor da educação se deu, portanto, no interior de diversas organizações como sindicatos, partidos políticos e, mais especificamente, em instituições acadêmicas como a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência-SBPC e diversos centros universitários de pesquisas, que estabeleciam espaços de discussão e difusão de idéias e de formação de novos quadros. Tais espaços além de servirem à reflexão constituíam-se em importantes instrumentos de oposição ao regime militar. Tomemos especificamente as instituições de representação de interesses e de gestação e difusão de idéias da área da educação.

Um marco importante na institucionalização de uma proposta educacional alternativa à implementada pelo regime militar é a criação, em 1977, do doutorado em educação na PUC de São Paulo, sob a coordenação do professor Demerval Saviani. O grupo da PUC de São Paulo é que adota e difunde a perspectiva analítica de Gramsci para o estudo do campo da educação no Brasil. Entre as pessoas que estavam nos primeiros grupos que se ligam ao doutorado, estão Neidson Rodrigues, Carlos Roberto Jamil Curi, Guiomar Namó de Mello e Luís Antônio Cunha e que vão ter importância na difusão do enfoque dado pelo doutorado da PUC. Um desdobramento do doutorado da PUC é a reforma do curso de pós-graduação em educação da Universidade Federal de Minas Gerais-UFMG, no início dos anos 80. Com a participação do próprio Neidson Rodrigues, o mestrado em educação da UFMG muda de fisionomia, inovando com relação aos outros cursos existentes no Brasil, no sentido de valorizar a experiência prática dos mestrandos e não apenas a sua bagagem teórica. Ou seja, pessoas que estavam envolvidas em projetos inovadores no campo da prática educativa começaram ter acesso ao mestrado. Passa-se então a valorizar a experiência coletiva de alunos e professores. Tal experiência passa posteriormente a ser modelo para outros cursos no país.

Em 1978 é criada a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação-ANPEd, congregando vários centros de pós-graduação em educação criados ao longo da década de 70, que passa a realizar reuniões anuais para o debate e a divulgação da produção na área. São criados também o Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) e a Associação Nacional de Educação (ANDE), destinadas a congregarem educadores de todo o país para pensar

a educação e propor alternativas para a reforma do sistema educacional nacional. As duas últimas entidades passam a editar revistas importantes para a difusão das idéias gestadas. São organizadas também as Conferências Brasileiras de Educação (CBE), organizadas pelo grupo oriundo do doutorado da PUC de São Paulo, voltadas para a produção, discussão e divulgação de diagnósticos, análises, críticas e elaboração de propostas para a implementação de um ensino público democrático e de qualidade. Foram realizados seis encontros, nos anos de 1980, 1982, 1984, 1986, 1988, 1991, cuja temática revela bem a preocupação que os animavam: I CBE: “A política educacional”; II CBE: “Educação: perspectiva na democratização da sociedade”; III CBE: “Da crítica às propostas de ação”; IV CBE: “A educação e a Constituinte”; V CBE: “A lei de diretrizes e bases da educação nacional”; VI CBE: “Política nacional de educação”. O encontro de 1984, por exemplo, que teve a participação de cerca de 6.000 pessoas, forneceu as linhas básicas para o programa de educação da campanha de Tancredo Neves para a Presidência da República e posteriormente vai orientar a atuação de grupos importantes na Constituinte. Enfim, a produção acadêmica visando reformar a educação é extensa, sendo divulgada através de cerca de 60 revistas de educação surgidas no período, além da grande quantidade de livros publicados, inclusive por editoras especializadas na área e por diversas coleções de educação que foram criadas por editoras importantes.

Ao mesmo tempo, várias associações de caráter reivindicativo dos trabalhadores no ensino vão sendo criadas em todo o Brasil, substituindo entidades conservadoras, de caráter assistencial e atreladas ao governo. Tais associações passam, em grande medida, a defender as alternativas propostas pelos intelectuais de esquerda para os problemas da educação.

Essas alternativas foram sendo implementadas na medida em que políticos de oposição começaram a ocupar a chefia de executivos, primeiro municipais e, depois do restabelecimento das eleições diretas para governadores, estaduais. Foi assim que as primeiras experiências de busca de um modelo de administração democrática da educação pública são implementadas nos municípios de Boa Esperança (ES), Lages (SC) e Piracicaba (SP). Nos estados, experiências pioneiras foram implementadas em Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná (SAVIANI, 1995:55). Com a vitória de governadores de oposição em 1982, os participantes

do movimento de renovação da educação acabam ocupando cargos no aparelho de estado. Muitos foram chamados para compor as equipes das secretarias de educação de estados e municípios governados pela oposição. Assim idéias gestadas em ambientes acadêmicos começam a ganhar concretude.

Tomemos como exemplo da repercussão do movimento de idéias exposto a criação do Colegiado em Minas, que foi uma experiência pioneira no Brasil. A inspiração para a criação do Colegiado de escola foi em parte a gestão colegiada da UFMG, que permitia ampla participação dos diversos setores da universidade em sua gestão. Outra fonte de inspiração foram as Comissões de Fábrica organizadas na Itália por volta dos anos vinte deste século, especialmente na cidade de Turim, e teorizados por Gramsci, que tinham uma função educativa além de sindical. Ao criar o Colegiado, Rodrigues tinha a idéia de criar o espírito da participação democrática, rompendo com o individualismo e com o autoritarismo. O Colegiado deveria ter portanto uma função didática e pedagógica, muito mais do que administrativa. Vejamos como o autor italiano inspirou, através de Rodrigues, a ação da SEE no governo Neves/Garcia.<sup>60</sup>

Os Conselhos de Fábrica, na concepção de Gramsci, representavam uma nova forma de organização dos trabalhadores, que garantiria sua participação nas decisões sobre todos os problemas da classe operária de forma a preservar sua espontaneidade, alternativamente à burocracia do movimento sindical estabelecido. Representariam, para o autor italiano, um germe do estado socialista, na medida em que sua organização coletivista e seu objetivo de controlar a produção industrial e agrícola, dariam o modelo de funcionamento da nova sociedade. Eram vistos, portanto, como núcleos do movimento revolucionário e também como padrão da futura sociedade. Aqui aparece novamente a insistência de Gramsci na educação e no estudo: os Conselhos deveriam ser centros educacionais para a classe operária, que além de absorverem as teorias socialistas, aprenderiam a prática da solidariedade, do relacionamento com os comissários eleitos pelos seus membros, reconciliando liberdade com autoridade. Como

---

<sup>60</sup> Tais informações foram fornecidas por Rodrigues, em entrevista ao autor deste trabalho.

salienta Joll (1977:34), em boa parte do que escreveu sobre os Conselhos, Gramsci “sugere que os via como instrumento revolucionário permanente, um instrumento de educação das massas, de união dos trabalhadores, criador da coesão e da confiança que os capacitaria à tomada do poder”.

Buscando fundamentar a declaração de Rodrigues de que se inspirou em parte nos Conselhos de Fábrica para propor a implantação dos Colegiados nas escolas, que aspectos poderíamos relacionar – guardadas as devidas proporções, é óbvio - entre ambas as organizações? Sem falar na ênfase de Gramsci e Rodrigues na importância da educação formal, digamos, para a constituição de uma nova consciência e uma nova sociedade, podemos apontar, primeiro, a relevância que ambas as concepções deram no trabalho colegiado como modelo para a constituição de uma nova ordem social. Além disso, ambos enfatizam a relação entre educação e prática: o exercício da solidariedade, da resolução coletiva dos problemas comuns, como uma forma de aprendizado. Finalmente, tanto nos Conselhos como nos Colegiados está presente o objetivo de buscar extrapolar os limites corporativos do trabalho sindical.

Além de tudo, pode-se sustentar que em seu próprio estilo de trabalho, ao buscar estar presente constantemente nas escolas, em todo o estado de Minas, Rodrigues procurou atuar de forma “orgânica” junto à comunidade escolar, seguindo a seguinte admoestação de Gramsci: “O modo de ser dos novos intelectuais não pode mais consistir apenas na eloquência, movente externo e momentâneo de sentimentos e paixões, mas na prática ativa na vida prática, como construtor, organizador, ‘permanente persuasor’ e não simplesmente um orador” (apud JOLL, 1977:72). Nas próprias reflexões que faz do seu trabalho na SEE, é bastante saliente a preocupação que permeou toda a atuação de Rodrigues com a postura proposta acima. Buscou, assim, expor claramente sua proposta de ação e credenciar-se moral e intelectualmente diante de toda a comunidade escolar, convicto de que “uma proposta de mudança social é essencialmente coletiva” (RODRIGUES: 1995, 53).

## Conclusões

A ação da SEE no governo do PMDB é, em certo grau, resultado tanto da mobilização da sociedade por mudanças como fruto de um governo de oposição ao regime autoritário. Apesar da orientação reformista do núcleo dirigente da SEE, entraves não permitiram que o seu projeto fosse implementado em sua totalidade. Por exemplo, o recrutamento dos diretores escolares continua a se dar pela indicação político-partidária, em contradição com a filosofia de trabalho proposta pela SEE e com a reivindicação dos trabalhadores do ensino. Havia, por um lado, uma prática política clientelista, com interesses na área da educação, que tinha fortes bases no Legislativo estadual. Os entraves políticos para a implementação de mudanças no sistema público de educação são apontados por Rodrigues:

“Muitos grupos procuram intervir no campo da educação para impedir que as ações da Secretaria da Educação estejam devidamente acopladas aos interesses de uma política favorável à maioria da população. É o caso, por exemplo, dos deputados e políticos em geral que, freqüentemente, querem usar o serviço público para favorecer os seus objetivos eleitorais” (1995: 65).

Dessa forma, a gestão do estado e as ações no sentido das mudanças encontram seu limite no objetivo e nos constrangimentos colocados por interesses que buscam funcionalizar a gestão da educação visando fins político-eleitorais imediatos. O poder de veto desses interesses é potencializado pelo projeto político do governador que passa pela busca da conciliação de forças políticas contraditórias. Para alcançar a Presidência da República, conforme as regras vigentes de eleição pelo Colégio Eleitoral, onde os parlamentares tinham o direito de voto, Tancredo teve de agir segundo a lógica do jogo político de então. Ou seja, as regras que orientavam a disputa pela Presidência da República, influenciam nas ações, e no poder, dos atores em disputa.

Por outro lado, a equipe da SEE era bastante heterogênea, ideologicamente diversa, com interesses diferentes. Assim, enquanto Neidson Rodrigues proferia um discurso contra o clientelismo, Gambogi agia de forma oposta. Mesmo dirigentes ligados à esquerda do PMDB

tinham interesses eleitorais, como fica claro com as candidaturas de vários deles. Tudo indica que fizeram uso da lógica clientelista para alcançar seus objetivos eleitorais. Pode-se concluir que essa orientação dúbia dentro da SEE causou sérios problemas para a concretização dos objetivos almejados por Rodrigues e Lisboa, por exemplo.

Como resultado do período temos uma grande discussão e mobilização em torno dos problemas da educação, cujo exemplo maior foi o I Congresso. Além disso, há a criação dos Colegiados, das Comissões Municipais de Educação e a realização eleições informais de diretores, com incentivo informal da direção da SEE, em escolas onde a organização da sociedade era mais vigorosa.

Uma boa avaliação do papel das Comissões Municipais de Educação sustenta que a nova sistemática de alocação de escolas ou outros recursos

“evitava a intermediação dos deputados estaduais. Não que eles deixassem inteiramente de exercer influência: na medida em que a maioria dos deputados, assim como prefeitos, participavam de comissões municipais de educação, sua influência era exercida em um novo espaço político, junto com outros agentes sociais como professores pais e alunos.” (CUNHA, 1991:173)

O resultado é que com regras mais universalistas de alocação de recursos e com a descentralização de decisões, a SEE evita orientar-se, em boa medida, por padrões clientelistas. Exemplo disso é que a CARPE, que como vimos anteriormente tinha uma direção sensível aos interesses político-eleitorais, fica limitada na função de alocar recursos.

Já o Colegiado foi implantado através de instrumento legal. Por um certo aspecto, a implantação dos Colegiados pode ser considerada um êxito, pois a quase totalidade das escolas implanta o seu Colegiado. Possibilitou assim um espaço para a continuidade da mobilização ocorrida com o I Congresso. Isto, no entanto, não garante o seu efetivo funcionamento, que vai depender da dinâmica social de cada localidade. Um ato normativo pode formalizar uma realidade já existente e pode abrir caminho para mudanças mas, no entanto, não engendra por si

só a transformação. Basicamente as Comissões Municipais de Educação e os Colegiados tiveram êxito geralmente em locais onde a comunidade já tinha algum grau de capacidade de organização. Fica, no entanto, por ser avaliado o impacto que a abertura desses espaços de participação teve sobre a disposição de participação das diversas comunidades.

Um problema se coloca com a criação dos Colegiados. Torna-se comum os casos de conflito entre esta instância representativa e os diretores. É que em boa parte dos casos os diretores serviam a objetivos eleitorais e queriam instrumentalizar as escolas para tal. Por outro lado, onde havia menos capacidade de organização os diretores buscavam manipular o Colegiado e gerir as escolas conforme seus interesses. Nesses casos, como os diretores continuaram articulados com a lógica político-eleitoral, com alta rotatividade nos cargos, houve dificuldade de implementar os Colegiados.

Além disso, muitas escolas acostumadas a funcionar segundo as orientações dadas pela SEE não souberam assumir a autonomia que a gestão colegiada possibilitava. Um problema que pode ter influído de forma negativa no funcionamento dos Colegiados foi a postura assumida pela SEE. A SEE se recusou a adotar uma legislação mais detalhada sobre o funcionamento e composição dos Colegiados, com o argumento de que, dada a diversidade das regiões em Minas, cada Colegiado deveria refletir as condições do seu ambiente. Além do mais, afirmava-se que adotar regras mais detalhadas sobre o seu funcionamento e composição seria antidemocrático. A SEE orientou as escolas a realizarem assembléias nas escolas, que decidiriam a criação e composição dos Colegiados sem qualquer orientação quanto ao número de membros. Na verdade não foram colocados parâmetros precisos para o seu funcionamento. Além disso, a legislação vigente era contraditória: enquanto a legislação que cria o Colegiado propugnava pela autonomia das escolas, outras leis limitavam essa possibilidade de autonomia. As escolas, por exemplo, não podiam ter autonomia financeira. O complicador era que quem devia prestações de contas ao Tribunal de Contas era o secretário da educação, implicando portanto na impossibilidade de repassar a gestão dos recursos para as escolas. A autonomia didático-pedagógica era limitada, pois as escolas deviam seguir um padrão estabelecido. Ou seja, as atribuições dos Colegiados eram limitadas e poucas tinham caráter deliberativo.

Segundo Rodrigues, a direção da SEE sabia que o Colegiado teria uma pequena autonomia, mas decidiu criá-los assim mesmo. A idéia era desencadear um processo que acabasse por eliminar as barreiras à autonomia das escolas.

Enfim, as avaliações feitas dos resultados da política educacional implementada no Governo Tancredo Neves são variadas, como não poderia deixar de ser. Em primeiro lugar, é importante afirmar que a própria realização do I Congresso e a mobilização que conseguiu de amplos setores sociais foi uma vitória. O I Congresso teve a resistência de parlamentares de diversos partidos, inclusive do próprio PMDB, que não confiavam na equipe da SEE. Para quebrar as resistências o secretário buscou envolver os deputados do PMDB no processo. O encontro só se realizou porque o governador, parece que mesmo com um certo ceticismo, apoiou o I Congresso e o assumiu como programa de governo. Um indicador do seu sucesso é que o governador, supostamente um tanto surpreso, vendo a mobilização que implicou, e obviamente os frutos políticos que podia auferir, compareceu ao encerramento do I Congresso com todo o seu secretariado.<sup>61</sup>

O superintendente educacional, Neidson Rodrigues, avaliou que, a política da SEE, em geral, e o I Congresso, em particular, representou uma crítica e uma ruptura com a abordagem tecnicista dos problemas da educação. Como fica expresso em suas palavras,

“Em nenhum momento ocorreu à tecnocracia o fato de que o autoritarismo imperante no sistema educacional, a não-participação da população e dos elementos mais comprometidos com a educação - alunos, pais e professores - nas decisões dos processos educacionais e mesmo de outros segmentos intelectuais na definição das políticas educacionais poderiam também estar causando impasse. O Congresso concorreu virtualmente para desmascarar esta dimensão puramente técnica no trato das questões educacionais. Isso não significa que esses problemas não exijam soluções técnicas, mas que elas não são as únicas e sequer as prioritárias. A questão educacional deve passar, a partir

---

<sup>61</sup> Entrevistados afirmaram que o governador se surpreende com o grau de mobilização que o I Congresso alcança. Por outro lado, um indicador que mostra a resistência que o I Congresso enfrentou foi que na abertura de sua fase final estava programada a presença do governador. Porém, horas antes da solenidade o governador foi informado pela Polícia Militar que teria uma bomba no recinto (na época, grupos de extrema-direita estavam em ação). O governador acabou comparecendo com todo o seu secretariado e nada ocorreu.

deste momento, a ser analisada em sua dimensão técnica e política” (apud Cunha, 1991:170).

Além disso, o superintendente educacional da SEE apontou que a participação levou à percepção de que a solução da educação extrapola o âmbito da própria escola, bem como das questões político-partidárias. Exemplo disto, argumenta, é o fato de que, no primeiro momento, prefeituras cujos titulares estavam filiados ao PDS recusaram-se a participar de um Congresso que identificavam como sendo proposto pelo PMDB. Já na terceira etapa, porém, todas as prefeituras participavam, financiando inclusive despesas de viagens dos participantes. Rodrigues defende ainda a confirmação, obtida com o I Congresso, da idéia de que a população tem consciência clara dos seus problemas, refutando a visão tecnocrática, típica do regime autoritário, de que o problema social e político deve ser analisado dentro de uma dimensão técnica e não política. Ressalta ainda como resultado positivo do I Congresso o estabelecimento de uma nova relação entre Estado e sociedade, no sentido de que esta última passa a participar da gestão governamental (RODRIGUES, 1983b).

Apesar de se poder dizer que a UTE concordava com a percepção exposta pela direção da SEE com relação aos problemas da educação e com o sentido das soluções propostas, especialmente com a idéia de que a democracia na escola era parte da luta pela democracia na sociedade em geral, a entidade é crítica em relação ao I Congresso Mineiro de Educação. A UTE criticou vários aspectos do I Congresso. Em primeiro lugar, defendeu que o tema a ser privilegiado deveria ter sido as condições de trabalho da categoria. Também levantou, junto com a APPMG, que o Colegiado ficou limitado em suas competências e as eleições para diretores não foram implementadas. Em documento da entidade, afirma-se que

“Nem sequer as resoluções aprovadas nesse Congresso foram concretizadas. A não-realização das eleições diretas para diretores é o melhor exemplo de que o Congresso não tinha outro objetivo senão enfraquecer a campanha salarial e a nossa organização independente através da UTE” (Apud SILVA, 1994:78).

Buscando escapar da avaliação de pessoas ou entidades politicamente envolvidas no setor da educação, algumas observações podem ser feitas, com base em evidências. Primeiro, a

implementação dos Colegiados é um avanço que não pode ser ignorado. Também a reformulação do Conselho Estadual de Educação, no sentido de acabar com a hegemonia de interesses privatistas nessa esfera, representa um avanço inegável. Por outro lado, a eleição para diretores não foi adotada, apesar da sua realização de forma informal em algumas escolas com apoio de setores da SEE. Depois, se a experiência do I Congresso movimenta de forma quantitativamente relevante os setores envolvidos de alguma forma com a educação, deixando um saldo de formação de “capital social” ainda mal avaliado, padece também da volatilidade característica dos movimentos sociais no Brasil, como reconhecem vários autores. Tais efeitos são bem expressos pelo professor da FAE/UFMG Miguel Arroyo, que avalia os resultados do I Congresso lembrando que os professores “pareciam tomados por um entusiasmo novo, uma espécie de crença de que novos tempos tinham chegado”, porém “tudo passou como chegou, não criou raízes, nem podia” (apud SILVA, 1994:250).

Creemos que pode-se dizer que houve muita discussão com poucos resultados práticos imediatos. Mas não deve-se parar por aí. O período deixa lições que serão retomadas no futuro, mais especificamente na Reforma Educacional de 1991, como veremos posteriormente. A ida para a SEE de pessoas com militância política e ligadas à universidade implicou num debate dentro dos seus quadros sobre o papel do ensino público no contexto da sociedade brasileira. Houve uma intensa aprendizagem de setores da burocracia da SEE, forjando uma compreensão sobre o ensino público. Também os movimentos sociais e parlamentares de esquerda acabam conquistando um campo maior de ação e maior visibilidade social, principalmente no interior do estado.

## Capítulo 4

### INTERREGNO: O GOVERNO NEWTON CARDOSO

Na IV Conferência Brasileira de Educação, realizada em setembro de 1986, nos últimos meses do governo de Neves/Garcia portanto, Neidson Rodrigues profere um discurso do qual vale reproduzir a seguinte passagem, selecionada por Cunha:

“Para encerrar esta exposição, gostaria de afirmar nosso objetivo de, através da mobilização popular e do crescimento do nível de organização na sociedade e na escola, garantir um processo que não tenha retorno. Imagino que será muito difícil um outro Governo chegar amanhã e determinar: ‘de hoje em diante, não queremos mais saber de Comissões Municipais’ ou ‘o Colegiado não tem mais autonomia para decidir sobre as questões da escola’. Ninguém mais aceita que as coisas sejam decididas de cima para baixo, como acontecia antes. Embora não tenhamos conseguido vencer a resistência de nossos políticos em aprovar a lei que prevê eleições diretas para diretores de escola, 80% das últimas designações de diretores escolares foram efetivadas através de eleições.<sup>62</sup> Isto significa que os deputados não têm mais condições de nomear um candidato sem o referendo do Colegiado. Acredito que agora o movimento caminha com ou sem o Governo. A maioria da sociedade tomou a questão educacional em suas mãos. Se o Governo ajudar melhor. Se não ajudar, não acontece nada. Se quiser atrapalhar, pega fogo!” (CUNHA, 1991:186)

Considerando-se a realidade que vai se instalar na educação pública estadual na gestão de Newton Cardoso, as palavras de Neidson Rodrigues reproduzidas acima ganham um tom irônico senão trágico, revelando uma avaliação totalmente falsa da solidez do desenho institucional da educação implantado no governo Tancredo Neves/Hélio Garcia. A realidade é que o Governo Newton Cardoso imprime, na área da educação, um rumo totalmente diverso à política educacional do governo anterior. Sua política contraria as reivindicações das entidades representativas dos trabalhadores do ensino, que passam a confrontar o governo. No período

---

<sup>62</sup> Não há dados sobre a realização das eleições informais, porém baseando-se em inúmeras entrevistas realizadas, como Íris Goulart, Helena Rolla, Rosaura Magalhães e outras pessoas que participaram diretamente dos acontecimentos da época, tudo indica que o dado citado por Rodrigues está significativamente superestimado.

de governo de Cardoso, realiza-se a Assembléia Constituinte mineira, onde diferentes concepções da gestão pública em geral, e da educação em especial, entram em disputa. É o que veremos neste capítulo.

### **Ação governamental e reação social**

Nas eleições de 1986, o PMDB volta a ocupar o governo do estado, com Newton Cardoso. Agora, porém, há nítida hegemonia dos setores mais conservadores do partido, que saem fortalecidos das eleições não só no Executivo, mas também na Câmara Federal e na Assembléia Legislativa. A ala mais progressista do partido abre dissidência para apoiar outro candidato, o senador Itamar Franco, e sai amplamente derrotada das eleições. Consequentemente, não é representada na composição do governo.

Já no próprio processo eleitoral as posições dos movimentos sociais ligados à educação vão se delineando com relação ao novo governador. De um lado, a União dos Trabalhadores do Ensino-UTE monta uma estratégia para desgastar a imagem do candidato do PMDB. Passa a realizar, principalmente nas cidades do interior do estado, manifestações de protesto onde o candidato comparecia. Sentindo-se prejudicado com essa estratégia, Newton Cardoso chama a direção da entidade tentando estabelecer um acordo para que parassem as hostilidades à sua pessoa. Por outro lado, a Associação das Escolas Oficiais de Minas Gerais-ADEOMG obteve a promessa do candidato Newton Cardoso de não adotar eleições para diretores, e passa a apoiar a sua candidatura. Depois de empossado, procurado pela ADEOMG, Newton Cardoso reitera, e cumpre, o compromisso de não adotar as eleições de diretores. O outro candidato, Itamar Franco, se não tem o apoio da UTE, pelo menos não foi alvo de ataques por parte da entidade. Provoca porém a oposição da ADEOMG, ao se posicionar favoravelmente ao critério das eleições como forma de provimento do cargo de diretor escolar.

O governador Newton Cardoso imprime, à sua gestão, um rumo totalmente diverso do seu antecessor. Seu governo pode ser caracterizado pela falta de qualquer projeto de maior prazo na gestão da SEE, com grande rotatividade nos cargos de direção da instituição. No

período de quatro anos foram quatro secretários e três diretores da Superintendência Educacional. Além disso, diversas diretorias ficaram vagas por longos períodos. A direção da secretaria foge ao controle de setores progressistas do PMDB como no governo anterior, rompidos em sua maioria com o governador, e passa a ser ocupada durante quase todo o governo por parlamentares conservadores do partido. O primeiro indicado para dirigir a SEE foi o deputado federal, em terceiro mandato, Luís Leal (MDB-PMDB). O deputado fica apenas alguns meses no cargo, sendo transferido para a Secretaria de Justiça. Em seu lugar é empossado o deputado da bancada do PMDB na legislatura anterior, Hugo Gontijo, conhecido por ser um político populista e clientelista. Gontijo fica cerca de um ano no cargo, dando lugar para o deputado federal Aloísio Garcia (PMDB), que tinha dirigido diversas instituições públicas federais (Cobal, Instituto Brasileiro do Café e chefia de gabinete do Ministério da Indústria e Comércio), indicado pelo partido a que pertencia então, a ARENA. Agamenon Siqueira, na SEE desde o governo Tancredo Neves, oriundo de setores de esquerda do partido, mais especificamente de setores ligados ao PC do B, foi indicado secretário-adjunto.<sup>63</sup> Buscando reverter o desgaste político que sofreu pela total inoperância da SEE, o governador, no final de seu mandato, tenta imprimir um novo rumo na secretaria. Ao contrário do perfil dos secretários anteriores, indica para comandar a SEE o professor Gamaliel Herval, uma pessoa com ampla experiência na área da educação, tendo sido Reitor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1981-1983), Secretário de Educação Superior do Ministério de Educação e Cultura e membro de várias entidades representativas de escolas católicas. Como secretário-adjunto assume um técnico, Carlos Motta, que tinha participado da assessoria do governador na época em que este foi prefeito do município de Contagem. Agamenon Siqueira passa a chefiar a Superintendência de Planejamento e Coordenação da SEE.

A SEE, e a administração pública estadual no geral, passa a funcionar de forma caótica no Governo Newton Cardoso. O problema é que os secretários, principalmente Luís Leal, Hugo Gontijo e Aloísio Garcia, não tinham qualquer proposta de trabalho. Além disso, o

---

<sup>63</sup> Algumas pessoas ligadas a grupos de esquerda integraram o Governo Newton Cardoso, com o argumento de que o governador tinha derrotado a elite política do estado. O Movimento Revolucionário 8 de Outubro-MR8, apoiou o governador durante todo o seu governo.

próprio secretário não tinha autonomia com relação ao governador e seus auxiliares mais próximos. O governador centraliza o poder de tomar decisões em suas mãos e nas de uns poucos assessores, retirando autonomia das secretarias de estado. Chega mesmo a reservar para si a prerrogativa de nomear ou designar os assessores diretos de todos os seus secretários. Constantemente o secretário da Casa Civil, Fernando Diniz, pessoa de confiança do governador, se imiscuia em assuntos administrativos da SEE desautorizando ou ignorando a autoridade do secretário. Mesmo as indicações dos diretores das escolas não eram processadas mais na SEE, passando a ser prerrogativa do secretário da Casa Civil. A educação fica assim entregue, em seus principais aspectos, a uma secretaria eminentemente política partidária. A delegação de competência à Casa Civil transforma a SEE em um órgão meramente cumpridor das determinações do secretário-adjunto da Casa Civil.

A situação na direção da SEE impossibilitou qualquer articulação dos diversos setores da secretaria. Praticamente todas as chefias da SEE foram entregues a pessoas de fora da SEE, que não tinham qualquer noção da função que ocupavam. A lógica de funcionamento da secretaria é toda dada pela política partidária, sendo que todas as ações pedagógicas são paralisadas na prática. Funcionários de carreira da SEE, mesmo quando buscavam desenvolver qualquer projeto, reclamavam que não havia interlocutor junto à direção da secretaria. Mesmo assim, com todas as dificuldades, buscaram manter a idéia e a prática do trabalho colegiado. Pelo menos alguns projetos priorizaram a participação das bases escolares, no esquema em que funcionou o I Congresso: das escolas para os municípios, destes para as DRE's e destas para a SEE. Pode-se citar uma proposta para o Ciclo Básico de Alfabetização e a elaboração de proposta curricular par o 2º grau (ver MATTOS, 1998:181).<sup>64</sup>

As ações do governo Newton Cardoso primavam, portanto, pela centralização e pelo improvisado. Conforme os Decretos 27.513 e 25.541 de 11 de novembro de 1987, a Secretaria da Casa Civil passa a fiscalizar todo ato de movimentação de pessoal. A falta de critério nas ações do governo é patente. É o caso, por exemplo, do Decreto 27.444 de 14 de outubro de 1987,

---

<sup>64</sup> Os projetos foram elaborados, respectivamente, pela Diretoria de Ensino do 1º Grau e Diretoria de Ensino Superior da SEE.

que partindo da constatação de que havia excesso de pessoal na SEE veta novas convocações de pessoal. Tal ato inviabilizou o funcionamento de várias escolas e, um mês depois, o governo teve que retroceder. Posteriormente, porém, com o Decreto 27.826 de 22 de janeiro de 1988, os diretores de escolas passam a poder convocar pessoal apenas após a autorização direta do governador, o que faz com que grande parte das escolas passem a trabalhar com pessoal insuficiente.

A proposta de participação popular na gestão das políticas sociais é abandonada e substituída por um discurso vago de apoio “aos mais pobres”. O governo age orientando-se por um pragmatismo imediatista, onde suas ações visam cooptar apoios preferencialmente entre as camadas desorganizadas da população e seus representantes. Sintoma disto é a falta de planos de longo prazo e o total esvaziamento da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral-SEPLAN em várias de suas funções. Minas, que foi um estado com tradição de planejamento, exportando técnicos e metodologias para outros estados brasileiros, passa a ser governada com recursos financeiros centralizados em um caixa único, que são liberados conforme os interesses políticos imediatos do governador, e não segundo uma estratégia de desenvolvimento fundada numa visão temporal mais alargada. Além de tudo isso, são várias as acusações de corrupção no governo, o que acaba redundando na tentativa de abertura de um processo de “impeachment” contra o governador. Tal tentativa é derrotada na Assembléia em setembro de 1988.<sup>65</sup>

As relações entre os movimentos populares e o estado irão refletir o estilo do novo governo, que foi denominado por Somarriba (1987), com propriedade, de “populismo conservador”. O governo privilegia contatos diretos e individuais com a população em detrimento do estabelecimento de canais com os movimentos organizados da sociedade, que são solenemente ignorados. Exemplo dessa postura é a realização das chamadas audiências

---

<sup>65</sup> Dentre as acusações, amplamente divulgadas pela imprensa, está a de compra irregular de livros pelo governo do estado. Os livros adquiridos eram tidos como inúteis para utilização na rede pública de ensino (ver jornal *Estado de Minas* de 03/03/88). Tal episódio acaba implicando na instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Legislativo.

públicas, onde centenas de pessoas são recebidas diretamente pelo governador, uma a uma, para fazer suas reivindicações, na imensa maioria pedidos de casas.

É um governo que rompe com as elites políticas mineiras e o seu estilo de fazer política, baseado na busca da conciliação, pelo menos entre seus setores dominantes. Como retrata Somarriba, o Governo Newton Cardoso caracteriza-se pelos seguintes aspectos:

“contato direto líder/população mistificando a relação representante/representado como de isomorfia perfeita e desarticulando as já frágeis organizações do movimento social urbano; tratamento individualizado das reivindicações que, nesta medida, não se transformam em direitos, o que representa retrocesso no processo de construção da cidadania; criação de falsa expectativa de compensações materiais ao lado de um estilo de atuação que corresponde a necessidades psico-sociais de afirmação ideológica das camadas mais excluídas do sistema; controle estrito de toda forma de mobilização de modo a não ultrapassar objetivos puramente eleitorais ou de auto-legitimação imediata das lideranças populistas” (1987:14).

Com relação ao aparato estatal, o governo adota a política de realizar amplas reformas, justificadas, segundo seus argumentos, pela necessidade de dar maior eficiência à atuação do Estado, de redimensionar o seu tamanho e suas funções, de eliminar os burocratismos e formalismos, de resolver a escassez de recursos financeiros pela contenção dos gastos e por sua aplicação mais eficiente. Expressão dessa orientação é a difusão da realização de reformas administrativas em diversas instituições estatais, com enxugamento dos seus quadros de funcionários e reestruturação dos seus organogramas. Extingue também várias instituições públicas. Além disso, o salário dos servidores é arrochado, como medida de contenção de despesas.

O setor de educação, como tantos outros da administração pública, vira um caos: alunos sem professores, escolas em péssimo estado físico, eliminação de funções nas escolas como supervisores e orientadores, demissão de pessoal, decretos sucessivos alterando os mais diferentes aspectos da estruturação do setor, e outros tantos exemplos (SILVA, 1994:253;

CUNHA, 1991:186).<sup>66</sup> A utilização dos recursos do setor de educação para barganhas políticas é potencializada. A gestão de pessoal da SEE, importante recurso para relações clientelistas, passa a ser competência de uma secretaria eminentemente política: a Secretaria da Casa Civil. Os Colegiados são desativados na prática. As Comissões Municipais são esvaziadas. A ação governamental se faz, na maior parte dos casos, através de decretos, sem qualquer consulta aos setores interessados e em nome de uma racionalidade administrativa que se reduz, na prática, ao corte de gastos. Até mesmo os parlamentares governistas são afrontados: o governador rompe o esquema de indicar os diretores escolares escolhidos pelo deputado governista majoritário de cada região ao acolher indicações de cabos eleitorais e políticos mais submissos. Dentro dessa prática, as eleições informais, onde a comunidade fazia com que o deputado majoritário indicasse para a direção das escolas os nomes escolhidos pela comunidade perde a sua eficácia.<sup>67</sup> O único critério que passa a valer é a conveniência política do governador e de seus assessores mais próximos.

Um exemplo é a reforma administrativa que o governador tenta implementar no sistema público de ensino. O governo propõe a municipalização da educação, através da criação do Programa Estadual de Municipalização do Ensino pelo Decreto 27.452 de 16 de outubro de 1987 e Resolução 6.518 de 15-16 de fevereiro de 1989. A Resolução 6.518 visa, basicamente, passar a responsabilidade da gestão de pessoal para os municípios, buscando eliminar com isto um fator de desgaste para o governo, que eram as freqüentes greves no setor. Com os municípios cuidando da gestão de pessoal da educação, haveria a fragmentação do tratamento dado aos profissionais do ensino por centenas de municípios e a conseqüente fragmentação da categoria em suas lutas. O foco de pressão migraria do estado para os municípios. Além disto,

---

<sup>66</sup> Não há dados estatísticos sobre a situação da educação no período, em parte, como reflexo deste mesmo quadro.

<sup>67</sup> Um caso ilustrativo de tal situação ocorreu no município mineiro de Governador Valadares. Em março de 1987, nos primeiros dias do Governo Newton Cardoso, realizou-se uma eleição informal numa determinada escola cujo nome vencedor foi assumido pelo deputado majoritário como seu candidato, tornando-se o diretor da escola. Em julho de 1988, o governador substitui o diretor por outro de sua escolha. O diretor e a comunidade tentam resistir ocupando a escola. Foram retirados pela polícia e a vontade do governador prevaleceu. Consta que não foram poucos os casos da mesma natureza (*Boletim UTE Informa*, novembro de 1988).

o fato da condução da reforma ficar com a Secretaria de Assuntos Municipais, transformada pelo governador em um verdadeiro balcão de negócios junto às prefeituras, denotou a intenção da criação de mais um mecanismo de barganha, do estado com os municípios, com os recursos da educação. A reação, especialmente dos intelectuais ligados à área, dos próprios servidores e dos prefeitos, foi tão grande que o projeto foi abandonado. A UTE, por exemplo, busca entrar em contato com todos os prefeitos do interior do estado visando articular uma reação à municipalização, obtendo grande receptividade. Mesmo os partidários do governador se insurgem na Assembléia Legislativa contra alguns pontos das mudanças propostas.

Além disso, outra Resolução do governo resulta na precarização do ensino. A Resolução 6.518, de 17 de fevereiro de 1989, fixa o teto máximo dos gastos orçamentários em educação em 25%, quando na época os gastos alcançavam 36% do orçamento. Para compatibilizar o sistema de ensino com a nova proposta financeira para o setor, o governador determina a extinção das classes de educação pré-escolar e das classes de primeira série do segundo grau, congela as vagas da segunda e terceira série e estabelece como meta o fim, em três anos, da oferta pública de ensino do segundo grau. Foram demitidos cinco mil professores convocados e extintas cinco mil turmas (CUNHA, 1991:188).

Tais medidas, obviamente, encontram a resistência dos funcionários públicos e dos movimentos organizados da sociedade. Os funcionários públicos, inclusive os da educação, realizam diversas greves, que são agora organizadas de forma articulada com a Coordenação Sindical dos Funcionários Públicos. A resposta do governo é geralmente dura. O governador se nega, até o limite, a negociar greves e reivindicações, estimula a atuação de organizações paralelas, formadas com pessoas ligadas ao governo que se arvoram em representantes dos funcionários, e busca divulgar para a população uma imagem negativa dos funcionários públicos, centrada na idéia de que a categoria era composta de pessoas que recebiam sem trabalhar.

Em 1987, no início da gestão Newton Cardoso, os trabalhadores do ensino deflagram uma greve, juntamente com mais outras 22 instituições do serviço público estadual, que dura

73 dias. Esta greve chega a mobilizar 90% dos 230 mil trabalhadores do ensino no estado, atingindo 530 municípios. É caracterizada por amplas mobilizações públicas: em 28 de maio, por exemplo, é realizado um ato público do funcionalismo, na capital mineira, com a presença de cerca de 50 mil pessoas e com caravanas vindas de 256 cidades do interior. O governo ameaça demitir os grevistas, suspende o pagamento de salários e evita ao máximo negociar as reivindicações. Como o comando de greve é unificado para todo o funcionalismo, as reivindicações específicas de cada segmento do funcionalismo ficam em segundo plano. A questão central a ser negociada torna-se o reajuste dos salários. Dada a inflexibilidade do governo com o movimento, as lideranças adotam a estratégia de pressionar o Legislativo. É assim que a Assembléia Legislativa é ocupada por um grupo de funcionários, onde ficam acampados por cerca de um mês. Chegam mesmo a prender os deputados no plenário por cerca de duas horas e a entrar em choque com os seguranças da casa, quando da votação de um projeto de reajuste salarial no legislativo que os grevistas reprovavam. O movimento ganha o apoio do PT, PFL e parte do PL e PDT. Por outro lado, prestando apoio ao governo, mas ao mesmo tempo buscando fazer com que o governador resolvesse o impasse com o funcionalismo, dado o desgaste que estavam sofrendo, estavam os parlamentares do PMDB, PTB e de outros partidos menores. A Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB busca intermediar o impasse entre as partes, não logrando sucesso.

A greve termina em 09 de julho de 1987, com um grande desgaste para a imagem do governo e seus aliados. O funcionalismo consegue um reajuste aquém do almejado. Os professores ganham reajuste de 79% a 95%, com a promessa de mais 20% no mês seguinte. Conseguem também a garantia do governador de um piso salarial de três salários mínimos para a categoria, que começa a ser cumprido em novembro do mesmo ano, mesmo assim devido a ameaça de nova greve. O que ocorreu é que os dirigentes da UTE, que haviam marcado uma assembléia para novembro como reação ao não cumprimento do acordo, são chamados pelo governador e informados de que o piso salarial acordado na última greve seria adotado. Na verdade, o piso acaba sendo calculado sobre o salário de referência, que era inferior, mas de todo modo é pago. Como a reivindicação salarial havia sido conquistada parcialmente, e dado o desgaste de uma greve tão longa, o movimento se desmobiliza no sentido de alcançar as outras

reivindicações.

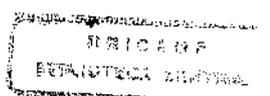
O ano de 1988 inicia-se com a reação da UTE aos atos do governador. A UTE denuncia o Decreto 27.868, editado pelo governador em 12 de fevereiro, que, dentro da política de contenção de despesas, acaba com cargos de vice-diretor, professores eventuais, supervisor, orientador. Em abril, de 1988, os professores da rede estadual participam de uma paralisação nacional, de um dia, em defesa da escola pública, convocada pela Confederação dos Professores do Brasil e organizada em Minas Gerais pela UTE e APPMG. Além de manifestações mais gerais, como protesto contra a privatização das estatais federais, os professores mineiros fazem reivindicações salariais e administrativas: reivindicam reposição salarial de cerca de 100%, nomeação de 35 mil concursados, denunciam as más condições de trabalho e a péssima conservação de escolas do interior do estado, falta de pessoal para o bom desempenho das escolas e limitação do número de alunos em sala de aula. Traçam uma estratégia visando mobilizar os pais e alunos no sentido do apoio às suas reivindicações. Ameaçam deflagrar uma greve que acaba não ocorrendo. O governo, visando atingir a capacidade de mobilização da categoria, exige, em um artigo do Decreto 27.868, que todo servidor filiado à UTE compareça à Secretaria da Fazenda para reafirmar a autorização do desconto em folha de sua contribuição à entidade sindical. Tal medida provoca a reação dos trabalhadores do ensino em todo o estado. Em 16 de abril de 1988, a UTE obtém, na justiça, liminar que suspende os efeitos do desse artigo do Decreto por tempo indeterminado. Paralelamente à realização de atos públicos, a categoria pressiona deputados de todos os partidos para estabelecerem gestões junto ao governador no sentido da abertura de negociações com a categoria. O Decreto 27.868 tem repercussão negativa no Legislativo, provocando a manifestação dos parlamentares da oposição e o constrangimento de diversos parlamentares governistas. É assim que o líder do PMDB, deputado Armando Costa, recebe representantes da categoria e se compromete a conversar com o governador sobre as reivindicações dos professores. Tal promessa não se desdobra em qualquer resultado prático.

Ainda nesse mesmo ano, em 22 de setembro, várias categorias do funcionalismo público estadual paralisam suas atividades por 24 horas, inclusive o magistério. Realizam uma grande

manifestação pública contra a situação salarial da categoria e denunciam a truculência do governo contra o movimento. Alguns setores do funcionalismo decidem deflagrar greve por tempo indeterminado. A UTE, porém, descarta a adesão da categoria à paralisação. A avaliação era a de que não havia condições de deflagração de uma greve, dado o desgaste do movimento. Acena, no entanto, com a possibilidade de paralisar apenas o quadro permanente por tempo indeterminado, o que não acaba ocorrendo. Fica claro aqui, no caso da deflagração de uma greve, o temor de retaliação do governo contra os professores convocados, que não possuem qualquer garantia legal dos seus cargos. Durante esse período, lideranças do magistério têm audiência com o secretário da educação, deputado Aloísio Garcia, para reivindicar aumento do piso salarial de 3 e 5 para 5 e 7 salários referência, segundo cada categoria do professorado; normalização dos salários dos convocados, que estavam atrasados; fim da fusão de turmas, que sobrecarregava os professores com excesso de alunos; nomeação de 30 mil professores concursados e defesa das entidades de classe, que estavam sendo fustigadas pelo governo, entre outras questões. Não são atendidos nas suas reivindicações.

Com a aproximação das eleições para prefeitos e vereadores, realizadas em novembro de 1988, a uso da máquina governamental para fins eleitorais se intensifica. Os representantes da categoria dos trabalhadores do ensino denunciaram, por exemplo, a substituição de diretores com interesses eleitoreiros na capital e no interior. Carceroni, diretor da UTE, denunciou que o governador, em apenas um mês, nomeou centenas de diretores no interior e na capital do estado. Afirmou que entre eles havia grande quantidade de pessoas sem a escolaridade exigida para o cargo. Denunciou ainda que nem o critério do deputado governista mais votado indicar os diretores das escolas de sua região eleitoral estava sendo cumprido pelo governador: as indicações partiam, em grande número de casos, de seus cabos eleitorais e aliados políticos mais submissos (jornal *Diário da Tarde*, 25/10:10). O motivo dessas contratações, continua, era fazer com que as pessoas designadas funcionassem como cabos eleitorais do governador. Avaliou que “trata[va]-se de um jogo eleitoreiro esse de contratar para apenas ter um cabo eleitoral em determinada região, sem nenhum compromisso com a educação” (idem).<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Numericamente o PMDB é vitorioso nas eleições. Enquanto o partido elegeu 307 prefeitos em Minas Gerais, o PFL elegeu 176, o PSDB 7 e o PT 6 (Anuário Estatístico de Minas Gerais, 1988/89).



O ano de 1989 inicia-se com uma crise entre o governador e parte dos parlamentares do seu partido. O governador Newton Cardoso ao buscar ampliar sua base partidária, incentiva parlamentares a migrarem do PMDB para partidos menores. Com a previsão de ter de deixar o governo, o governador busca articular uma base partidária de apoio em relação a qual tivesse maior controle. Newton Cardoso provavelmente estava ciente de que o apoio de parte do PMDB se devia ao fato transitório de seu controle sobre Executivo estadual. Deve-se registrar ainda que o desgaste de seu governo estava sendo compartilhado pelos parlamentares do PMDB. No Legislativo tal fato tornou-se tema de debates, sendo que a insatisfação do PMDB com o governador era velada mas real. O deputado Luís Gambogi (PMDB), que havia sido chefe de gabinete de Elízio na gestão Neves/Garcia, por exemplo, rompe politicamente com o governador. Tal crise porém não tem maiores conseqüências.

No início de abril de 89, os professores ameaçam a entrar em greve. As reivindicações agora dão mais ênfase na questões administrativas, o que indica a situação precária em que se encontrava o sistema de ensino. A categoria reivindica eleições diretas para diretores, a revogação do decreto de municipalização do ensino; revisão do Decreto 6.518, que congelava o número de alunos nas escolas públicas nos níveis do ano anterior; contra a eliminação da função de supervisor nas escolas (em um ano baixou o número de supervisores de 11 mil para 3,8 mil); contra a diminuição do número de serventes nas escolas; a nomeação de professores apenas por concurso e nomeação dos professores já concursados; realização de concurso público para a contratação de professores; fim dos atrasos salariais e reajuste salarial de 62,73%. Na iminência da deflagração da greve, o governador encontra-se com representação da UTE e da APPMG para discutir as reivindicações apresentadas pela representação da categoria. De início, concorda em revogar decreto de municipalização do ensino. Além disso, sobre a reivindicação de eleição direta para diretores, o governador se diz disposto a conversar novamente sobre o assunto. A verdade é que com relação ao assunto, o governador encontrava-se em situação difícil: os prefeitos dos dois principais municípios do estado, Belo Horizonte e Contagem, ambos do PSDB e adversários políticos do governador, haviam acabado de adotar o critério de eleições como forma de selecionar os diretores das escolas municipais. Sendo assim, o governador promete uma resposta à reivindicação das eleições após

realizar uma avaliação do processo eleitoral ocorrido dias antes na rede de ensino do município de Belo Horizonte. O interessante notar é que os trabalhadores do ensino estavam na defensiva: a maior parte das reivindicações eram para reverter medidas, principalmente administrativas, que representavam retrocesso à situação anterior.

Em 06 de abril de 1989 os trabalhadores do ensino público de Minas Gerais deflagram uma greve que dura 33 dias. Paralisam suas atividades cerca de 145 mil trabalhadores do ensino, atingindo cerca de 75% de adesão da categoria, abrangendo 263 cidades e 12 Delegacias Regionais de Ensino-DRE's, e deixando aproximadamente 2 milhões de alunos sem aulas. Realizaram-se várias manifestações públicas da categoria com a participação de milhares de pessoas. Outras categorias do funcionalismo público entram também em greve e ao lado das reivindicações específicas de cada categoria é reivindicado o "impeachment" do governador, cujo processo tentava-se instaurar no Legislativo. Os servidores públicos vão ao governador nas comemorações do Bicentenário da Inconfidência Mineira na cidade de Ouro Preto e levam uma caravana à Convenção Nacional do PMDB, em Brasília, para protestar contra o governo mineiro, pertencente ao partido.

Ao contrário do que ocorria anteriormente, o governador Newton Cardoso abre negociações com a categoria. Porém, as lideranças do movimento não se convencem: afirmam que o governador "brinca de negociar" devido à sua imagem desgastada junto à população. Não esperavam portanto qualquer resultado concreto das negociações (*Boletim UTE Informa*, março/abril de 1989). No mesmo sentido, a imprensa informa que o governador, dado o desgaste de sua imagem junto à população, demonstra boa vontade para negociar com a categoria. Em 09 de maio de 1989, depois de 33 dias de greve, os professores decidem voltar ao trabalho. Como o governador estava em viagem ao exterior, as negociações foram concluídas com sua vice, Júnia Marise. Isto facilitou as negociações, pois a governadora em exercício queria marcar sua posição em relação ao titular do cargo e acaba cedendo às reivindicações de diversas categorias que estavam em greve. No entanto, quando o governador reassume o cargo são desautorizados vários dos acordos estabelecidos pela vice-governadora. No caso dos trabalhadores da educação o próprio governador já havia cedido em vários pontos

e não desautoriza o que tinha sido acordado com sua vice, o que foi interpretado como uma vitória política do movimento. Ficam acordados reajustes salariais de 121% para auxiliares de serviços gerais e de 35%, em abril, e 41%, em maio, para os professores; discussão de um indexador para correção mensal dos salários; readmissão de 7 mil auxiliares de serviços gerais; nomeação dos professores concursados e realização de novo concurso e revogação do Decreto 27.452/87 que tratava da municipalização do ensino. Porém, o governador não cumpre a promessa de indexação salarial por um índice do governo federal, o que só vai ser cumprido com mais uma greve de 16 dias no segundo semestre de 89.

No período da greve, mais exatamente no dia 25 de abril, teve início o XIV Simpósio Brasileiro de Administração da Educação, na UFMG, em que um dos pontos de discussão é a gestão democrática do ensino. No encontro, a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação defendeu: eleições diretas para diretores de escolas; livre organização da comunidade escolar; criação de Colegiados escolares com representantes dos professores, alunos, pais e funcionários; e elaboração do regimento escolar pelos próprios professores, além de sua participação na definição da política educacional através de congressos realizados nos estados” (*Minas Gerais – Órgão Oficial dos Poderes do Estado, 26/04/89:7*)

Em setembro a categoria, junto com outros setores do funcionalismo público, deflagra outra greve, de 16 dias, para reivindicar o cumprimento do acordo de greve do primeiro semestre, ignorado pelo governador. Cerca de 50% do pessoal da educação adere ao movimento. O governo trata com descaso as reivindicações e age com violência para acabar com a greve, com o uso do batalhão de choque da Polícia Militar. No final foi conquistada a vinculação do salário da categoria a um indexador, a BTN.

Finalmente, em 22 de maio de 1990, a categoria deflagra a última greve no Governo Newton Cardoso, que dura 46 dias, paralisa 97 cidades totalmente, 56 cidades parcialmente, atingindo 25 mil professores e 250 mil alunos. A estratégia da categoria é, novamente, realizar manifestações públicas e provocar a participação dos pais e alunos no movimento. O Sind-

UTE<sup>69</sup>, a APPMG e a Associação dos Orientadores Escolares de Minas Gerais-AOEMIG escolares reivindicam, entre outras coisas, correção salarial, melhoria dos prédios escolares e condições materiais para o seu funcionamento, recrutamento de professores por concurso público, nomeação dos professores concursados, eleição direta para diretores com participação da comunidade escolar, retomada imediata dos Colegiados e assembleias escolares com poder deliberativo. Iniciam-se negociações com o secretário da educação, Gamaliel Herval, como se disse, o único de perfil técnico do governo Newton Cardoso. O movimento consegue fazer com que o governo colocasse o pagamento dos salários dos professores convocados que estavam atrasados em dia, consegue a definição do quinto dia útil de cada mês como último dia para o pagamento dos professores efetivos, concurso para a contratação de professores, reajuste salarial e pagamento dos dias parados.

No caso da eleição para diretores, o secretário Gamaliel Herval concorda com a reivindicação, acordando que o governador iria enviar um projeto de lei à Assembleia Legislativa, propondo a realização das eleições para fevereiro de 1991. A proposta apresentada era claramente protelatória, e caso fosse cumprida seria na prática tirar o poder de indicar diretores apenas do governo posterior. Na verdade, naquele momento, como veremos no próximo tópico, a Constituição Estadual já tinha sido promulgada com a definição em seu artigo 196, VIII, que o provimento do cargo de direção de escola se faria através de “seleção competitiva interna”. Para decidir sobre os critérios que orientariam a regulamentação do artigo sobre a seleção competitiva para diretores, o secretário forma uma comissão, em 25 de junho, com um representante da ADEOMG, dois representantes da SEE e três das entidades de representação dos profissionais do ensino, mais especificamente da UTE e APPMG. A ADEOMG se recusou a participar. Ao procurar o governador para expressar a preocupação com a possibilidade de adoção das eleições, a ADEOMG ouviu novamente que tal critério de provimento do cargo de diretor não iria ser adotado.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Com o dispositivo constitucional que permite a sindicalização dos funcionários públicos, a UTE transforma-se em sindicato e passa a denominar-se Sindicato da União dos Trabalhadores do Ensino-Sind-UTE. Por questões de exposição, continuaremos a utilizar da sigla UTE, que na prática continuou sendo mais utilizada para se referir à entidade, mesmo depois da mudança de nome.

<sup>70</sup> Informação dada por Maria de Lourdes Taitson, então presidente da ADEOMG, em entrevista ao autor deste

Segundo a sua perspectiva a ADEOMG parece ter tido razão de não participar da comissão. A maioria da comissão era favorável à adoção das eleições, incluindo mesmo os representantes da SEE. O fato é que o governador não tinha qualquer compromisso com o que fosse decidido pela comissão, como fica provado com o desdobramento dos fatos. Como resultado, a comissão estabelece 10 pontos para servir como parâmetro da redação da lei, entre os quais um que contempla eleição direta para diretores das escolas, podendo se candidatar as pessoas que comprovassem através de documentação o cumprimento dos requisitos estabelecidos. As lideranças dos trabalhadores do ensino traçam uma estratégia para pressionar a governador para enviar o projeto de lei ao Legislativo. Envia o ofício às escolas do interior sugerindo que os profissionais do ensino pressionassem os deputados de sua região no sentido de apoio para a reivindicação. Na verdade, apesar das evidências de que o secretário era favorável às eleições, o governador claramente não era. Newton Cardoso cumpre o prometido à ADEOMG e não envia o projeto de lei sobre as eleições ao legislativo

Há também, no período, outra tentativa na arena legislativa de aprovação das eleições diretas para diretores de escolas. O deputado Otacílio Miranda (PFL) apresenta novamente Projeto de Lei sobre o tema, que é publicado em 09 de março de 1989. O caráter polêmico do projeto fica evidenciado pelas seguidas recusas dos seguintes deputados, todos do PMDB e ligados ao governador do estado, em relatar o parecer da Comissão de Constituição e Justiça: Ailton Neves, Maria Elvira e Dirceu Pereira. Só em reunião no dia 20 de fevereiro de 1990 iria se julgar parecer defendendo a inconstitucionalidade do projeto, o que não foi feito devido ao pedido de vista ao mesmo pelo deputado Nilmário Miranda (PT). Em 13 de março de 1990 é aprovado o parecer pela rejeição do projeto, pela sua inconstitucionalidade, na mesma Comissão. O projeto foi então arquivado.

No mesmo ano, os trabalhadores do ensino buscam unificar-se sob uma mesma entidade representativa. Nos dias 15 a 18 de agosto de 1990, realiza-se o Congresso de Unificação das

---

trabalho. A imprensa da época divulga também essa informação.

Entidades dos Trabalhadores do Ensino de Minas Gerais, com a presença de cerca de três mil delegados, que resulta na incorporação de diversas entidades, inclusive parte da APPMG, na UTE. A UTE, Associação dos Professores Públicos de Minas Gerais-APPMG, o Sindicato dos Professores Municipais de Belo Horizonte, a Associação de Orientadores Educacionais de Minas Gerais-OEMIG e a Associação Mineira de Supervisores Pedagógicos-AMISP formaram uma comissão para discutir a unificação das entidades. Durante as discussões a AMISP saiu do processo e a APPMG, sem comunicar às outras entidades, reformou o seu estatuto repassando todo o seu patrimônio para uma fundação.<sup>71</sup> Com isto a APPMG rachou: parte dos seus integrantes foi para a UTE. A representação da categoria continua, no entanto, fragmentada em várias entidades, muitas delas buscando representar funções específicas dentro das escolas, como diretores, supervisores, funcionários da SEE e das Delegacias Regionais de Ensino-DRE's. O resultado prático é que a UTE alargou sua base de representação, reforçando sua legitimidade para falar pela categoria. A partir daí a APPMG perde ainda mais legitimidade junto à categoria.

### **A Assembléia Constituinte Mineira**

A elaboração das Constituições Estaduais tem como base a Constituição Federal promulgada em outubro de 1988. A Constituição Federal contempla e legitima experiências de descentralização e gestão participativa da educação, que vinham sendo implementadas em vários estados e municípios brasileiros desde o início dos anos 80. O momento da elaboração da Constituição é propício para que os diversos interesses busquem se afirmar. Sendo assim, trabalhadores da educação e de intelectuais mobilizam-se em diversos espaços visando influenciar na elaboração da Constituição Federal. Um importante espaço de discussão foram as Conferências Brasileiras de Educação, cujas propostas acabam sendo incorporadas na Constituição Federal, pela influência que tiveram sobre os parlamentares que se ocuparam do tema na elaboração da nova Carta.<sup>72</sup> Como proposta das Conferências, a Constituição

---

<sup>71</sup> A fusão das duas entidades não ocorre pela negativa dos representantes da APPMG em fundir seu patrimônio com a UTE (SILVA, 1994). Porém parte dos componentes da APPMG passa a integrar a UTE.

<sup>72</sup> Em entrevista, Octávio Elízio afirmou que sua atuação na Constituinte, bem como de outros parlamentares

contempla a universalização da educação pública e a sua descentralização, baseada na gestão democrática e participativa. Na prática, em primeiro lugar, os princípios da gestão democrática ganharam força de dispositivo constitucional, deixando em aberto, porém, a forma como esses princípios seriam implementados na diversidade dos estados e municípios. A Constituição realiza também uma reforma tributária que amplia os recursos para os estados e municípios aplicarem em educação, bem como vincula parte das receitas de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, enfatizando a necessidade da universalização e melhoria do ensino fundamental. Tal redivisão de recursos é prejudicada pela crise econômica, que diminui a disponibilidade de recursos para as políticas sociais. Finalmente, a nova Carta redimensiona as competências da União, estados e municípios na área de educação. Aqui a divisão das competências não é muito clara e faltam diretrizes nacionais para promover a cooperação entre as esferas de governo. Enfim é segundo a tendência de universalização, da democratização e descentralização do ensino do ensino que foram realizadas as Assembléias Constituintes Estaduais.

No mandato dos novos governadores eleitos em 1986 são votadas, portanto, as Constituições Estaduais. O tema da democracia nas escolas é motivo de grandes polêmicas em todo o Brasil. A Constituinte mineira inicia-se no final de 1988. Foi promulgada em 21 de setembro do ano seguinte. Pelo caráter especial das regras que a orientam, pela maior autonomia do legislativo na sua elaboração, pela intensa participação popular que suscitou e pelas profundas conseqüências das decisões tomadas, a elaboração da Constituição é um momento privilegiado, no sentido de que as regras básicas de convivência da sociedade são revistas de forma profunda e mais participativa.

Se nas relações com o governador as reivindicações de mudanças nas instituições do ensino público ficam em segundo plano, pela sua falta de receptividade com referência ao assunto, é na elaboração da Constituição estadual que as entidades representativas dos trabalhadores do ensino vão buscar garantir seus interesses nesta direção. Um dos seus

---

progressistas, foi baseada nas propostas surgidas nas Conferências Brasileiras de Educação. Como constituinte, Elzio teve grande influência na elaboração da parte de educação da Constituição Federal.

principais objetivos, e o que levantou maiores polêmicas certamente, foi inserir na Constituição estadual artigo adotando a eleição dos diretores de escolas pela comunidade escolar. Especificamente, a reivindicação para a adoção de eleições de diretores passa a fazer parte da agenda da Constituinte, levantando grandes polêmicas.

Sendo assim, a APPMG buscou conversar com cada deputado individualmente, no sentido de convencê-los a encampar suas propostas. A UTE optou por realizar um trabalho de mobilização da sociedade civil, especificamente com os setores ligados às escolas, visando pressionar os parlamentares no sentido da aprovação de suas reivindicações. A UTE tinha como interlocutores nos trabalhos da elaboração da Constituição especialmente os parlamentares do PT. Muitos funcionários da SEE participaram da elaboração da nova Carta subsidiando os trabalhos da Constituinte, muitas vezes, ou quase sempre, contra a orientação que o governo dava para o setor. Por outro lado, a ADEOMG atuou junto a deputados que atuavam em parceria com a associação como Irani Barbosa (PMDB), Maria Elvira (PMDB), Ronaldo Vasconcelos (PMDB) e outros, para assegurar suas teses. Além disso a ADEOMG criou núcleos por regiões do estado para atuar sobre os deputados. Chegou a organizar núcleos em cerca de 135 municípios.

Já nas reuniões em que se discutia o Regimento Interno da IV Assembléia Constituinte, em dezembro de 1988, representantes de diversas entidades da sociedade civil, como Sindicato dos Jornalistas, Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais-FETAEMG, UTE e APPMG, pressionavam, com apoio dos parlamentares dos partidos de esquerda, no sentido de que fosse inserida emenda, no projeto de Regimento preparado pela Comissão Preparatória da Constituinte, possibilitando a participação das entidades da sociedade civil na elaboração da Carta Magna. Para dar transparência aos trabalhos e potencializar a pressão da opinião pública sobre os deputados constituintes, foi também reivindicado amplo acesso da imprensa a todo o processo de elaboração da nova Carta. Tais pleitos foram de certa forma atendidos: organizações da sociedade civil puderam apresentar suas propostas, se subscritas por no mínimo 5.000 eleitores (art. 31) e foi franqueada à imprensa cobrir todo o processo de elaboração da Carta (art. 54). Estas reivindicações visavam,

em certo aspecto, minimizar o poder de pressão do governador sobre os parlamentares, e vulnerabilizar a posição dos deputados governistas, que teriam que pagar um preço em desgaste das suas imagens quando da opção por posições contrárias aos setores organizados da sociedade civil. Isto fica claro nas discussões da elaboração do Regimento. Registre-se, para ressaltar o potencial de pressão do governador sobre os constituintes, que o PMDB, partido do governador, tinha 36 dos 77 deputados, e contava ainda com o apoio de vários parlamentares de outros partidos, como PDT, PDS, PL, PTB. Ou seja, o governador controlava a maioria dos parlamentares constituintes.

Com relação ao tema da educação, um dos pontos mais polêmicos foi a proposta de eleição de diretores das escolas pela comunidade. Porém, isto não se deu apenas em Minas Gerais. Como desdobramento da Constituição Federal que contemplou a idéia de gestão democrática do ensino, a relevância da discussão da eleição como critério de provimento do cargo de direção da escola pública é disseminada por vários estados da Federação. Foi um tema que esteve presente no decorrer do mandato dos governadores que tomaram posse em 1987 e nas Assembléias Constituintes estaduais. Vejamos alguns exemplos. No Rio Grande do Sul, em 1987, uma greve dos professores provocou a demissão de todos os diretores eleitos. Com acordo final da greve todos os diretores retornaram aos seus cargos. Em 1989, no mesmo estado, a Constituição Estadual consagrou a eleição como critério para o provimento dos cargos de diretores. Em Santa Catarina, durante uma greve da categoria, o governador Pedro Ivo (PMDB), suspendeu o mandato dos diretores eleitos e nomeou os substitutos. A categoria se mobilizou e conseguiu que, em 1990, o substituto de Pedro Ivo no governo, Casildo Maldaner, restabelecesse as eleições. No Rio de Janeiro, em 1987, durante uma greve dos professores são realizadas eleições nas escolas estaduais à revelia da Secretaria de Educação. Com a pressão, o governador Moreira Franco (PMDB) regulamenta as eleições nas escolas com mais de 15 salas. No mesmo ano, no estado do Rio de Janeiro, são adotadas eleições no município de Niterói. No Distrito Federal são realizadas as segundas eleições em 1987. A partir daí os diretores eleitos passam a gerir as escolas juntos com um conselho, formado por representantes de pais alunos e funcionários.

Em Minas Gerais, foram enviadas aos deputados constituintes inúmeras sugestões para a adoção das eleições, seja pelas entidades representativas da categoria, seja como iniciativas isoladas. As greves realizadas pelo funcionalismo e as pressões dos trabalhadores do ensino sobre os constituintes certamente afetaram as posições adotadas pelos parlamentares.<sup>73</sup> Além disso, quando da votação de temas de seu interesse, os professores ocupavam as galerias do plenário da Assembléia Legislativa para pressionar os deputados. Dentro dessa estratégia de influenciar os resultados da Assembléia Constituinte, o diretor da UTE, Luíz Fernando Carceroni, se encontra com o relator da Constituinte, deputado Bonifácio Mourão (PMDB), para defender que a gestão democrática da escola pública fosse garantida na nova Carta. O jornal *Estado de Minas*, de 26 de março de 1989, retrata assim a posição defendida pelo diretor da UTE no encontro com o relator da Constituinte:

“A gestão democrática na escola através da eleição direta e decisões colegiadas também consta da pauta (...). Carceroni entende que enquanto houver controle político nas escolas através da nomeação de diretores, não afinados com os anseios da comunidade escolar, as condições de funcionamento das escolas não estarão condizentes com os reais desejos da classe.”

O tema dos critérios para a provisão do cargo de diretor das escolas estaduais foi motivo de acirradas polêmicas em todas as fases da elaboração da nova Carta. Se nos partidos de esquerda havia uniformidade na defesa das eleições, nos partidos de centro e direita porém as posições eram variadas: um exemplo é o PMDB, que tinha parlamentares tanto a favor como contra as eleições. Ou seja, não houve alinhamento partidário em relação ao tema: se nos partidos de esquerda havia uma posição consensual sobre o tema, o mesmo não ocorria nos partidos de centro e direita. Vejamos. Antes porém é importante expor a forma como o processo constitucional se organizou. No primeiro momento da Constituinte, a Comissão de redação, eleita pelo plenário, elaborou um ante-projeto que foi colocado em discussão, podendo receber emendas substitutivas, supressivas e modificativas de todos os parlamentares. Cada parlamentar podia requerer seis destaques, sendo que cada um deveria ser subscrito por

---

<sup>73</sup> Como exposto anteriormente a mobilização dos trabalhadores do ensino foi intensa durante todo o período de elaboração da nova Carta, tendo sido realizada uma greve que durou 33 dias.

no mínimo dez de seus pares.<sup>74</sup> No segundo momento, a partir das contribuições aprovadas ao ante-projeto é apresentado à discussão um projeto de Constituição, podendo os deputados apresentar quatro emendas supressivas cada um. Na última etapa, o resultado dos trabalhos era votado cabendo aos parlamentares apenas a apresentação de propostas de modificação de aspectos formais de redação.

A relatora da Comissão de Educação na Constituinte foi a deputada Maria Elvira (PMDB), oriunda de uma família proprietária de estabelecimentos de ensino e uma das principais interlocutoras da ADEOMG. No momento da articulação da proposta sobre o critério de provimento do cargo de direção das escolas a relatora, assessorada pelo secretário-adjunto da educação, Carlos Motta, chama a direção da ADEOMG para fazer um acordo que compatibilizasse os interesses envolvidos na questão. É que com a pressão das entidades representativas dos trabalhadores do ensino, e com a exposição dos constituintes à opinião pública, ficava politicamente desgastante manter o critério de indicação política para o cargo. Na verdade, havia o interesse por parte do governo e da deputada na manutenção da relação com a ADEOMG, mas por outro lado seria politicamente desgastante não avançar uma proposta no sentido da democratização da escolha de diretores. Inicialmente foi prometido à ADEOMG o apostilamento para todos os que estavam na direção das escolas, e em contrapartida apresentariam a proposta das eleições. A ADEOMG rejeitou o acordo.<sup>75</sup> Deve-se ressaltar, no entanto, que a tendência no momento era que esse tipo de proposta seria rejeitada em plenário. Ainda mais que não há qualquer evidência que o governador seria simpático a tal proposta: na realidade, as evidências apontavam para o contrário. A matéria fica, então, com uma redação dúbia. Maria Elvira e Carlos Mota, buscando não desagradar nem a UTE e a APPMG, por um lado, e a ADEOMG, por outro, apresentam uma redação com uma posição intermediária de “seleção competitiva interna com apuração objetiva do mérito”.

---

<sup>74</sup> A assinatura dos deputados à emendas de colegas não significa necessariamente apoio ao conteúdo da emenda apresentada, pois era comum apoiar a proposição de um colega para garantir apoios para suas próprias emendas. Dessa forma apresentar os nomes dos parlamentares que subscreveram as propostas de eleições não tem nenhum significado.

<sup>75</sup> Informação fornecida por Maria de Lourdes Taitson, então presidente da ADEOMG.

A Comissão de redação, aprovando a sugestão da deputada Maria Elvira incorpora a seguinte proposta no anteprojeto: “seleção competitiva interna para o exercício do cargo comissionado de diretor de escola pública, em mandato, prestigiando-se, na apuração objetiva do mérito dos candidatos, a experiência profissional, a titulação, a aptidão para a liderança e a capacidade de gerenciamento, na forma da lei” (ALEMG, 1989:610-14)<sup>76</sup>. Foram várias as emendas propostas para substituir ou modificar a redação apresentada para a discussões no primeiro momento. Apresentaram emendas explicitando o critério da eleição os deputados Geraldo Rezende (PMDB), Sandra Starling (PT), Otacílio Miranda (PDT), Márcio Maia (PMDB), Paulo Pereira (PMDB), Luiz Vicente (PSDB) e Raul Messias (PT). Vejamos o conteúdo do debate que se seguiu á apresentação das emendas.

No dia 13 de abril de 1989, na terceira reunião ordinária da Comissão Constitucional, as emendas à redação proposta sobre os critérios para o provimento do cargo de diretor do anteprojeto foram discutidas e votadas. Inicialmente foi colocada em discussão a emenda proposta pelo deputado Geraldo Rezende (PMDB) que propunha “eleições diretas e secretas com a participação de todos os integrantes dos segmentos da comunidade da escola” para escolha do diretor de escola pública estadual. Em justificativa à sua emenda, o parlamentar afirma ser o critério proposto o melhor para o avanço da democracia nas escolas e na educação em geral, possibilitando uma maior alternância da direção das escolas. Foi apoiado pelo deputado Otacílio Miranda (PDT), que apontou para o exemplo das eleições realizadas em Belo Horizonte e Contagem. O deputado Luiz Vicente (PSDB) defendeu as eleições como uma necessidade democrática, propondo também critérios para garantir a qualificação técnica dos candidatos. O deputado João Bosco Martins (PDT), depois de afirmar que até então defendia o concurso público como forma de recrutamento de diretores, se pronunciou pelas eleições, afirmando que foi convencido pela experiência das eleições em Belo Horizonte. O deputado João Rosa (PMDB), apoiando a adoção de eleições, informou que em sua base eleitoral, Pouso Alegre, estas ocorriam, mesmo que informalmente, quando necessária a indicação de diretores.

---

<sup>76</sup> Todas as propostas citadas das discussões da Constituinte foram transcritos do documento Assembléia Legislativa de Minas Gerais-ALEMG, Quadro de Apoio à Votação, Assembléia Constituinte de Minas Gerais, onde as informações estão organizadas de forma esquemática, segundo cada etapa do processo constituinte.

O relator da Constituinte, deputado Bonifácio Mourão (PMDB), defendendo posição contrária, argumenta que o uso da máquina administrativa utilizadas nas campanhas eleitorais se transporia para as eleições de diretores. Afirmando a necessidade de que a democracia seja praticada “em nossas bases”, a deputada Sandra Starling (PT) ataca a manifestação do relator afirmando que as eleições de diretores teriam um caráter didático e mostrariam a capacidade do povo de fazer eleições através do debate, das idéias, das propostas e dos programas. O relator rebate afirmando que a deputada não estava considerando a realidade da política mineira. A deputada Maria Elvira (PMDB), por outro lado, defendeu que os diretores deveriam ser selecionados pelo critério do mérito, através de seleção competitiva. Afirmou que as eleições partidariam a administração das escolas, principalmente nas cidades do interior do estado.

O relator lê o seu parecer considerando a emenda do deputado Geraldo Rezende prejudicada pelo parecer contrário dado à emenda semelhante da deputada Sandra Starling (PT). O parecer do relator é aprovado pela Comissão Constitucional por doze votos a quatro. Com isso o relator decreta a prejudicialidade de todas as outras emendas que propunham eleição direta para diretores. O argumento desenvolvido pelo relator contra a proposta de eleição para diretores é de que “conquanto seja democrática esta forma, não deve prevalecer, uma vez que, na prática, poderá constituir instrumento de política local, com sérios prejuízos para os objetivos do ensino e para a própria comunidade envolvida”.

Descartadas as emendas que propunham eleições diretas, começam a ser discutidas emendas que apresentavam outros tipos de critérios para a escolha de diretores. O deputado Felipe Néri (PMDB) apresentou proposta de uma redação substitutiva que mantinha o critério da indicação dos diretores pelo Executivo, que foi rejeitada pela Comissão Constitucional, com o argumento de que o “acatamento da referida proposição importaria na permanência dos critérios atualmente prevalentes na prática da Administração Pública, os quais só têm revertido em prejuízo para o ensino”. Por outro lado, foi acatada emenda modificativa ao texto do anteprojeto, apresentada pelo deputado Sebastião Helvécio (PMDB), propondo “seleção competitiva” também para o cargo de vice-diretor. Inseriu-se também no anteprojeto a exigência de “habilitação legal” por parte dos candidatos.

Outra emenda foi proposta pelo deputado Paulo Fernando (PDC), que declarou estar encampando idéia apresentada pela ADEOMG. O deputado do PDC apresentou uma emenda modificativa ao texto do anteprojeto propondo que “a nomeação de diretor para as escolas públicas estaduais recairá em ocupante estável de cargo do magistério que esteja em efetivo exercício no respectivo estabelecimento há pelo menos dois anos e que comprove no mínimo 20 anos de efetivação e que tenha sido aprovado em seleção competitiva interna aplicada pela própria Delegacia Regional de Ensino à qual a escola esteja subordinada”. Contados cinco anos de exercício do cargo, os diretores deveriam se aposentar ou voltar ao cargo de origem. Em primeiro lugar, conforme declaração do próprio deputado, sua proposta visou “atender as pretensões dos diretores de escolas de muitas cidades que se vêem à mercê da vontade política e mesmo da determinação política para continuar no exercício dos seus cargos” (*Ata da 3ª Reunião Ordinária da Comissão Constitucional, ALEMGO, 13/04/89*). Na verdade a proposta estava expressando a preocupação com o critério do concurso público. Segundo o parlamentar, os diretores com as quais teve contato achavam “altamente constrangedor exercer o cargo de diretor e depois, vindo outro concurso, se não conseguissem sair bem nesse segundo concurso, terão de assumir uma condição subalterna na escola, o que nem sempre é dignificante”. Ou seja, o critério proposto atendia boa parte dos diretores que se sentiam ameaçados pela possibilidade de mudança das regras de acesso ao cargo, pois em grande parte tinham mais de vinte anos de serviço. O deputado José Bonifácio (PDS) elogiou a proposta, indagando porém se a exigência de 20 anos não seria muito exagerada, pois a possibilidade de não haver em muitas escolas pessoas que cumprissem o critério seria muito grande. Ao que respondeu o proponente da emenda: no caso, a SEE indicaria a diretora até que os requisitos pudessem ser preenchidos. Traduzindo: ficava garantida a indicação política em parte significativa dos casos. Apesar da manifestação de simpatia do relator pela emenda, a tese não prosperou na Comissão Constitucional.

Tal proposta pode revelar a verdadeira intenção da entidade representante dos diretores. A verdade, pode-se inferir, é que como a Associação de Diretores de Escolas Oficiais de Minas Gerais-ADEOMG não podia defender abertamente a continuidade do critério da indicação política, talvez pelo forte consenso contra e pelo desgaste do critério vigente, adotou

publicamente a defesa do critério do mérito, sem no entanto perder a oportunidade de defender os interesses de seus representados. Com a proposta apresentada pelo deputado Paulo Fernando, pode-se afirmar que a ADEOMG não estava tão preocupada com o critério do mérito e o fim do clientelismo. Pretendia, isto sim, defender os interesses das diretoras mais antigas e garantir o sistema de indicação política em parte significativa das escolas.

Na segunda etapa do processo constituinte, em que foi colocado em discussão o Projeto de Constituição, fruto das modificações aprovadas na fase de discussão do anteprojeto, as propostas de eleição direta voltam a ser apresentadas. Apresentaram emendas propondo explicitar no texto constitucional o critério de eleições diretas os deputados Geraldo Rezende (PMDB), Luiz Vicente (PSDB), Luis Gambogi (PMDB) e Márcio Maia (PSDB). A Comissão Constitucional rejeitou as propostas de emenda com o argumento de que representariam ingerência política nas escolas e que o critério do mérito seria o mais indicado. Como ficou claro que a tentativa de inscrever na Constituição o critério das eleições diretas estava fadado ao fracasso, o deputado Agostinho Valente (PT) propõe emenda que jogava a questão para ser decidida na legislação ordinária. A Comissão de Constituição rejeita a proposta argumentando a falta de clareza do texto apresentado. Por outro lado, o deputado Aílton Neves (PMDB) apresentou emenda propondo que os diretores continuassem a ser designados pelo secretário de educação. Tal proposta foi rejeitada com o argumento de que implicaria em influência político-partidária nas escolas (ALEMG, 01/07/89, pp554-59).

A última fase, destinada a retificar partes problemáticas e obscuras do texto do Projeto de Constituição, envolve outra vez tentativas de barrar a aprovação do critério de “seleção competitiva interna”. Os deputados Geraldo da Costa Pereira (PMDB) e Márcio Maia (PSDB) propõem a supressão do inciso que trata dos critérios para o preenchimento do cargo de diretor, com o objetivo de jogar a questão para a legislação ordinária. A Comissão Constitucional rejeita a emenda supressiva alegando que poderia ensejar a continuidade das práticas até então utilizadas ou a adoção de eleições diretas, ambas transformando a escola em “palco de batalhas políticas”. Também o deputado Raul Messias (PT), propõe a supressão de grande parte da redação do inciso, cujo texto final fica com a seguinte redação: “exercício dos

cargos de diretor de escola pública, em mandato, na forma da lei” (ALEMG, 21/08/89, p. 162). Ao propor a supressão de grande parte do texto aprovado até então, Messias, como última tentativa, visava aprovar um texto incompleto para que a questão ficasse para ser resolvida por legislação ordinária. O mesmo argumento utilizado pela Comissão Constitucional para rejeitar a proposta anterior é utilizada para rejeitar a proposta do parlamentar do PT.

Enfim, na Constituição Estadual vingou um artigo, que mesmo de redação dúbia, expressava a posição dos parlamentares contrários às eleições para diretores. A autoria da emenda vitoriosa foi da deputada Maria Elvira (PMDB), cuja justificativa afirmava que o critério para a designação dos diretores deveria ser a competência, segundo ela o atributo principal para se gerir uma escola. A parlamentar afirmava concordar que era preciso acabar com o critério das indicações políticas, porém sem levar para as escolas as disputas eleitorais. Explicava o seu temor de que máquinas partidárias ocupassem espaço nas escolas, especialmente no interior do estado, onde “as disputas se acirram, polarizam-se os partidos políticos e o processo, como todos sabemos, é ao final traumatizante para a escola” (jornal *Diário da Tarde*, 13/8/90). Defendia que não só as eleições seriam democráticas, pois o critério de competência, além de premiar os mais capazes e esforçados atenderia ao princípio consagrado pelo capítulo III, seção I, Art. 206, inciso V da Constituição Federal, que exige o “ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos” em todas as instituições mantidas pela União. Além disso, buscando justificar sua posição, afirmava ter ouvido a ADEOMG, com quem tinha estreitas relações, e “grande parte da comunidade escolar mineira”.<sup>77</sup> Preocupada certamente com as conseqüências eleitorais de sua posição, fez circular na imprensa suas justificativas cerca de dois meses antes das eleições de 1990, na qual era candidata à reeleição.

Na Constituição, promulgada em 21 de setembro de 1989, a redação definitiva do artigo que trata do critério para a escolha dos diretores escolares pouco difere do proposto no

---

<sup>77</sup> Na verdade, como vimos anteriormente, consta que a redação proposta por Maria Elvira foi elaborada através de consulta ao secretário-adjunto da educação e consulta à ADEOMG. Não fica claro a quem a deputada se referia ao falar em “grande parte da comunidade escolar”.

anteprojeto, que orientou as discussões sobre o assunto. A principal modificação foi suprimir a palavra “mandato” como tipificação do exercício do cargo, visando descartar qualquer idéia do diretor como representante da comunidade escolar. Assim, o artigo 196, inciso VIII da Constituição define a adoção de

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

O texto final é ambíguo, como fica evidente com a polêmica sobre seu conteúdo que se dá posteriormente: o texto fala em “seleção competitiva”, listando para tal uma série de critérios, entre os quais a de “aptidão para a liderança”, que vai ensejar a interpretação de que a apuração de tal critério deveria se fazer através de eleição. Fala, pois, vagamente da necessidade de que a aptidão para a liderança seja atestada, não deixando claro de que modo. Isso abre espaço para que posteriormente, como veremos no próximo capítulo, defensores da eleição argumentassem que sua adoção estaria respaldada pela Constituição. Parece que os parlamentares vitoriosos na polêmica sobre a forma de recrutamento dos diretores não perceberam – ou, pelo fato de serem maioria naquele momento, negligenciaram – o fato de que a redação final daria margem para interpretações diversas. Deixando de lado a questão semântica, o que é fato é que a tese da eleição pura e simples, defendida pelos trabalhadores do ensino, foi derrotada. Ou seja, a expressão “seleção competitiva interna”, apesar de ambígua, expressava a posição da maioria de excluir a idéia da eleição.

Como desdobramento do artigo que trata dos critérios de seleção dos diretores de escolas, o artigo 79 das disposições transitórias da Constituição veda, a partir da data de promulgação da nova Carta, o provimento do cargo de diretor por designação do governador e, no caso de substituição a indicação não pode superar a sessenta dias. Este artigo causa uma corrida de políticos para indicar seus candidatos à direção das escolas, antes que a Constituição fosse promulgada. O governador passa então a exonerar uma grande quantidade de diretores

para atender as indicações dos aliados. Calcula-se que antes da promulgação da Constituição foram exonerados 512 diretores (jornal *Estado de Minas*, 21/09/89:8). Posteriormente, o artigo 79 das disposições transitórias, foi questionado pelo governo junto a Procuradoria Geral do Estado. Amparado por um parecer da Procuradoria, que entendeu que a vigência do artigo se daria com a sua regulamentação, o governo continuou a designar diretores por indicações políticas. A falta de regulamentação foi uma omissão do Executivo que foi ignorada pelos parlamentares. Em proveito do governo e da maioria dos parlamentares, que continuaram a indicar os diretores por critérios político-eleitorais.

### **Conclusões**

A política educacional de Newton Cardoso representa a negação das políticas implementadas pelo governo anterior. No governo de Neves/Garcia, mesmo que de forma contraditória, houve um avanço no sentido da descentralização da educação, buscando a implementação da gestão com participação da comunidade escolar; houve também um avanço no sentido de pautar a ação pública pelo “universalismo de procedimentos” em detrimento do clientelismo. No Governo Newton Cardoso as ações educacionais se caracterizam pela centralização das decisões no governador e nos seus auxiliares mais próximos e pela utilização clientelista dos recursos públicos. O Conselho Estadual de Educação, por exemplo, volta a ser um organismo de defesa dos interesses da escola privada. Os diretores escolares continuam a ser indicados por critérios clientelistas, o que causa conflito com professores, estudantes e pais em algumas escolas. O situação do ensino público, com falta de professores e demais profissionais nas escolas, falta de condições materiais, orientações contraditórias, entre outros problemas, tem como resultado prático aumentar a demanda para o ensino privado ou expulsar da escola um considerável contingente de alunos.

O governador adota a estratégia de buscar apoios nos setores desorganizados da sociedade, através de uma ação eminentemente populista. Sua própria base parlamentar compunha-se de partidos e deputados conservadores e de estilo clientelista, salvo algumas poucas exceções de militantes de esquerda. Conseqüentemente entra em conflito com os

setores organizados da sociedade. O governo se mostra, em grande grau, impermeável às reivindicações desses setores. Sua ação é marcada pela centralização, que passa mesmo por cima do papel de intermediação exercido tradicionalmente pela classe política entre o Executivo e a sociedade, especialmente do interior do estado. Há a centralização das decisões pelo governador e um pequeno grupo de auxiliares. Nos primeiros anos de governo o Executivo confronta tanto o Legislativo quanto o movimento social, ignorando ou fazendo pouco caso de suas reivindicações e posições. Pelo desgaste que o governo amarga, busca estabelecer uma melhor relação com estes setores no último ano de seu mandato. Por exemplo, melhora o salário dos professores e desiste de transferir para os municípios a responsabilidade de arcar com os gastos de pessoal da educação.

Como reação às ações governamentais, há o acirramento do movimento dos trabalhadores de ensino, com expressivas manifestações públicas e com a realização de várias greves, que se traduzem, sob a ótica deste movimento, em termos de resultados relativamente satisfatórios em termos salariais e em avanços na mobilização da categoria, mas decepcionantes quanto às questões institucionais. Se na questão da democracia na escola não houve avanço nenhum, como a retomada da experiência dos Colegiados e a adoção das eleições para diretores (no caso, mesmo as eleições informais foram suprimidas), na questão salarial houve avanço. Adotou-se um salário base e criou-se o “pó-de-giz” (gratificação para os professores que trabalham em sala de aula), mesmo assim no final do governo. Mesmo na constituinte o balanço não é favorável aos trabalhadores do ensino. Como princípio geral, e acompanhando a Constituição Federal, a Carta estadual contempla a universalização de direitos sociais e a descentralização como princípio de organização da saúde e educação públicas. Porém o mesmo sucesso não é obtido em questões específicas. A reivindicação de eleições para diretores foi derrotada. Assim a considerável capacidade de mobilização da categoria não consegue reverter as suas reivindicações em decisões públicas. Na verdade o que ocorreu foi que o movimento começou a buscar retroceder decisões que o governador tomava e não avançar nas reivindicações. A desorganização do sistema público de educação começa a ocupar parte relevante da agenda da categoria.

Ou seja, no geral os resultados ficam aquém dos almejados pela categoria dos profissionais de ensino e pelos demais setores que propunham a descentralização e a gestão participativa como modelo de organização estatal. O Executivo se mostra avesso aos anseios dos trabalhadores do ensino e dos movimentos sociais, o que representa um retrocesso com relação às reformas implementadas pelo governo anterior. Tampouco o Legislativo se mostra receptivo às teses defendidas pela categoria: a maioria dos deputados mostram-se mais sensíveis à possibilidade de acesso aos recursos públicos, controlados pelo governador, que às pressões dos movimentos sociais. Um resultado do Governo Newton Cardoso é a percepção por parte da burocracia, do eleitorado das maiores cidades, pelo menos, e de parte dos políticos, dos problemas que o clientelismo de sua gestão causaram para a educação. E que em termos eleitorais rendeu dividendos apenas nas regiões mais pobres do estado, principalmente no Vale do Jequitinhonha, o que para a carreira política de um político com objetivos nacionais ou estaduais é fatal. Ao contrário, o governador saiu com grande impopularidade nos maiores centros urbanos do estado, que além de abrigar um eleitorado formador de opinião, concentra grande parte da população de estado.

## Capítulo 5

### O SEGUNDO GOVERNO HÉLIO GARCIA

Em janeiro de 1991, o governo de Minas é ocupado pela segunda vez por Hélio Garcia. Político de tradição conservadora e de métodos clientelistas, como já se disse, o governador, no entanto, no casos específicos da saúde<sup>78</sup> e educação, segue os princípios, contemplados na Constituição Federal e na Constituição Estadual, de descentralização do sistema público, de modo a promover a participação popular na gestão governamental. A Constituição Federal de 1988 apresenta como característica relevante o rompimento com o que Santos chama de “cidadania regulada” (1979:75), onde os direitos sociais estavam associados a um esquema de estratificação ocupacional: os direitos eram limitados a certas posições ocupacionais no mercado de trabalho definidas em lei. Rompendo com essa característica, a Constituição de 1988 universaliza os direitos sociais. Educação e saúde passam a ser dever do Estado e direitos de todos, a serem promovidas “com a colaboração da sociedade”, conforme os artigos 205 e 196, respectivamente. Por sua vez, a Constituição Estadual de 1989 propõe um sistema de gestão descentralizado (Art. 197), democrático (Art. 206, VI) e participativo da administração pública, incluindo aí a participação da comunidade no processo de gestão da educação (Art. 198). A Constituição Estadual estabelece também a obrigação de garantia, por parte do estado, de vagas nas escolas públicas, visando assegurar a permanência dos alunos na escola por pelo menos por 8 anos, com suporte de alimentação e material escolar aos estudantes carentes. É baseado nestes parâmetros que se implementa uma ampla reforma no setor estadual de educação.

Neste capítulo, será abordado todo o processo que envolve a concepção e implementação da Reforma Educacional de 1991. Inicialmente, será descrito o conteúdo da

---

<sup>78</sup> A direção da Secretaria de Saúde fica, no segundo mandato de Hélio Garcia, com um grupo oriundo do Partido Comunista Brasileiro-PCB e integrante do chamado Movimento Sanitário, que emerge nos anos 70 e visa reestruturar o sistema de saúde pública segundo o princípio da sua descentralização e universalização. Um comentário sobre o Movimento Sanitário pode ser encontrado em Fleury, Sônia. Estado sem cidadãos: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1994, cap. VII.

Reforma e o papel da burocracia pública em sua concepção e implementação. Posteriormente, será abordado o embate dos interesses envolvidos nas mudanças propostas. Um aspecto que será desenvolvido com especial atenção, pela sua repercussão política, é a adoção da eleição de diretores escolares. Como a eleição é adotada através de lei, será focado como os diversos interesses se transpõem para a arena legislativa. Outro aspecto que será abordado é o escopo de idéias que inspira a reforma. Finalmente, tentaremos apontar os fatores que explicam a viabilização da implementação das medidas propostas.

### **A Reforma Educacional de 1991**

No seu programa de campanha, Hélio Garcia se comprometia a implementar uma ampla reforma no sistema público de ensino, cujo ponto central era a autonomia da escola. O programa da área da educação foi articulado pelo futuro secretário do planejamento, o professor universitário e economista Paulo Paiva, pelo coordenador da campanha e depois secretário da educação Mares Guia Neto, proprietário de um dos maiores grupos de ensino privado do país, e por Ana Luíza Machado Pinheiro, funcionária de carreira da SEE, onde ocupou vários cargos de chefia. Enquanto Paiva e Mares Guia Neto se ocupavam de vários aspectos da campanha, Ana Luíza M. Pinheiro ficou responsável pela área da educação, tendo sido encarregada de fazer um diagnóstico da situação em que se encontrava o sistema estadual de educação. Para auxiliá-la buscou técnicos da SEE, da instituição de pesquisa do estado, a Fundação João Pinheiro, e de delegados de ensino. Em junho de 1990, as diretrizes básicas da reforma já estavam delineadas. No documento do programa de campanha, *Minas Séc. XXI*, na parte da educação, as questões da descentralização e da qualidade na educação são muito enfatizadas.

Vencida a eleição foi formada uma comissão de transição dividida por grupos especializados pelos diversos setores da administração pública. A comissão da educação foi composta por pessoas que depois iriam ocupar a direção da SEE, e que eram na sua grande maioria pessoas com experiência na administração pública estadual, especificamente no sistema de educação. A comissão foi incumbida de apresentar uma proposta de política educacional.

Esse trabalho foi acompanhado com especial interesse por Mares Guia Neto pois, apesar de estar incumbido de tratar de questões mais amplas na fase da transição, já ambicionava o posto de secretário da educação. Para auxiliar o trabalho da comissão foram contratados consultores. Mares Guia Neto contratou a firma de consultoria da sua futura secretária-adjunta, Ana Luíza Machado Pinheiro, que naquele momento havia deixado a SEE para abrir seu próprio negócio, para levantar toda a situação da educação do estado. Basicamente queria dados básicos sobre o sistema público de educação em Minas (número de professores e sua qualificação, número de escolas, taxa de evasão e repetência e etc.) que a SEE não possuía. A consultoria mobilizou funcionários da própria SEE para elaborar o trabalho solicitado.

Além do levantamento solicitado à consultoria de Ana Luíza Machado Pinheiro, a comissão de transição foi incumbida de apresentar um diagnóstico do setor e uma série de prioridades para a elaboração da política de educação do governo. Para tal, Mares Guia Neto contou com o auxílio do especialista na área educacional e futuro secretário executivo do Ministério da Educação e Cultura do Governo Fernando Henrique Cardoso, João Batista Araújo e Oliveira, que já assessorava o futuro secretário da educação em sua rede particular de ensino. Na medida das necessidades, foram sendo contratados outros consultores, renomados pela experiência e saber no tema, para auxiliar na tarefa de traçar a política de educação do governo e posteriormente na implementação da política. Foram incorporadas pessoas como Guiomar Namó de Mello, professora universitária com publicações na área da educação, Heraldo Marelin Vianna, da Fundação Carlos Chagas, Cláudio e Moura Castro, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, e Sérgio Costa Ribeiro.

O esboço das ações que seriam implementadas pelo governo surge nessa etapa. Como a comissão de transição era composta de pessoas cuja carreira profissional tinha se dado na SEE, as ações traçadas eram cotejadas com a experiência passada da secretaria, especialmente com a rica experiência do I Congresso. E foi com a reflexão sobre as políticas anteriores da SEE, aliada às contribuições dos consultores, que foi se delineando o conteúdo da Reforma Educacional que seria implementada pelo governo. Por exemplo, quando se pensa na retomada da experiência do Colegiado, buscam-se os fatores problemáticos de sua implementação na

gestão Elízio. No caso da eleição de diretores, o que havia então era a convicção de que não era possível continuar com o critério de indicação política e com a grande rotatividade de diretores segundo interesses dos deputados majoritários. Também avaliavam como extremamente negativa a experiência dos diretores concursados, que tornavam-se vitalícios no cargo e passavam a ter a “propriedade” das escolas. Porém, não havia ainda consenso sobre o critério que deveria orientar o provimento do cargo de diretor. Uma outra preocupação que surge então era como articular a rede estadual de ensino com as redes municipais, para padronizar a qualidade do ensino, alocar de forma mais racional os alunos, e para ajustar a demanda à oferta de vagas. O grupo que estava delineando o programa de trabalho para a SEE, concluiu que a alocação de recursos para a criação de novas vagas, e conseqüentemente para a construção de escolas, deveria deixar de responder à articulações político-partidárias e passar a se dar em função da demanda da população por educação pública. Concluiu-se, também, pela necessidade da elaboração e implementação de um modelo de avaliação das políticas educacionais. Para seu detalhamento, nesse caso específico, foi contratado o especialista da Fundação Carlos Chagas no assunto, Heraldo Marelin. Além disso, levantou-se a necessidade de constituir um acervo estatístico na SEE, como requisito para uma gestão mais eficiente do setor. Finalmente, levantou-se a necessidade de envidar esforços para a captação de recursos internacionais, especialmente do Banco Mundial.

Empossado o novo governo, começa-se a criar as condições institucionais para implementar a política concebida ao longo da campanha eleitoral e da fase de transição. A própria formação da equipe da SEE denota a orientação que as ações do governo iriam imprimir no setor. A montagem da equipe da SEE no Governo Hélio Garcia orienta-se por critérios nitidamente diversos dos governos anteriores. A lógica político-eleitoral foi neutralizada em favor de critérios técnicos. Todos os cargos de chefia da SEE foram ocupados por técnicos do serviço público estadual. Para secretário da educação foi indicado Mares Guia Neto, amigo pessoal do governador, coordenador e tesoureiro da campanha. Antes de ocupar cargos públicos Mares Guia Neto se ocupava da administração de sua rede de escolas. O novo secretário havia iniciado sua experiência na administração pública como secretário de planejamento da prefeitura de Belo Horizonte, em 1983 e 1984, quando Hélio Garcia era

prefeito por indicação do governador Tancredo Neves. Quando Tancredo Neves se desincompatibiliza para disputar a Presidência da República no Colégio Eleitoral e Hélio Garcia assume o governo, em 1985, Mares Guia Neto vai para a Secretaria Estadual de Reforma Administrativa e Desburocratização, criada especialmente para ele. Em 1986, passa a acumular também a direção da Secretaria de Ciência e Tecnologia.

A indicação de Mares Guia Neto para dirigir a SEE, implicou em reação negativa dos setores ligados à educação, como, por exemplo, funcionários da SEE, UTE e Federação dos Pais, por sua condição de empresário do ensino. O argumento difundido entre setores ligados à educação era de que o secretário teria o interesse de privilegiar a educação privada. Mesmo pessoas que fizeram parte da comissão de transição, quando convidadas por Mares Guia Neto para assumirem cargos na SEE, ficaram em dúvida se aceitavam o convite.<sup>79</sup>

Ao contrário do Governo Tancredo Neves, onde o preenchimento dos cargos de chefia da SEE obedeceram critérios político-partidários, não dependendo somente da vontade do secretário, no Governo Hélio Garcia o secretário teve total liberdade para compor sua equipe. Os cargos foram ocupados por funcionários de carreira, como se disse, sem qualquer constrangimento de interesses dos partidos que formavam a base do governo. Foram utilizados critérios estritamente técnicos para a composição da sua equipe, isolando a SEE da lógica eleitoral. Tais critérios eram tidos por Mares Guia Neto como requisito para que cumprisse o seu projeto. A equipe da SEE foi formada com técnicos da casa e de outras instituições estaduais de pesquisa como CETEC e Fundação João Pinheiro. Além disso, ao longo do governo, houve uma estabilidade muito grande da equipe: durante todo o governo ela permaneceu praticamente a mesma. Ou seja, a SEE funcionou com estabilidade de suas chefias, o que é um fator considerável para a continuidade das suas ações. Tal fato foi, na realidade, fundamental para que se criassem as condições para a implementação da política traçada para o

---

<sup>79</sup> A idéia de que Mares Guia Neto utilizaria o cargo de secretário para defender os interesses da educação privada é confirmada em diversas das entrevistas realizadas, tanto com integrantes da UTE, da APPMG, com Helena Rolla, da Federação de Pais e Mestres, como com a maioria dos funcionários da SEE que concederam entrevista.

setor. Por um lado o critério para a composição da equipe da SEE visava possibilitar as mudanças segundo uma unidade de propósitos de seus dirigentes e insulada das pressões clientelistas dos partidos, deputados e prefeitos. Por outro lado, Mares Guia Neto buscou formar uma equipe homogênea e composta de técnicos que estavam ou já tinham passado pela SEE. Isto pela avaliação que fazia da equipe dirigente da secretaria na gestão Neves/Garcia, caracterizada pelo recrutamento para cargos de chefia de pessoas sem experiência na administração pública e pela formação de uma equipe heterogênea, onde pessoas com objetivos diferentes tiveram de conviver dentro da SEE. Tais fatores, segundo Mares Guia Neto, atrapalharam a implementação do que havia sido planejado pelo grupo dirigente da SEE na época.

Para a secretaria-adjunta foi indicada a coordenadora do setor de educação da campanha, Ana Luíza Machado Pinheiro. A Superintendência Educacional foi entregue a Íris Goulart, que além de grande experiência no serviço público, especificamente na SEE, tinha também experiência acadêmica. A nova superintendente educacional havia se formado na primeira turma do mestrado de educação da UFMG, no fim da década de 70 e entrou para a SEE em 1978, no Governo Francelino Pereira, para trabalhar na Superintendência Educacional, cujo titular era Marcos Noronha. Pode-se tomar esses dois casos como exemplares do perfil dos ocupantes dos cargos de chefia na SEE. Além disso, aos funcionários de segundo escalão foi dada a liberdade de montar suas equipes com a orientação da escolha pela excelência técnica. A direção das Superintendências Regionais de Ensino (antigas Delegacias Regionais de Ensino-DRE's) continuaram a ser indicadas pelos políticos, mas passavam pela aprovação da secretária-adjunta e da superintendente educacional: só eram indicados se fossem aprovados por critérios técnicos. Ou seja, se não foi possível eliminar a influência político-partidária para o cargo, pelo menos as indicações tinham que obedecer princípios técnicos. O fato é que, talvez pela primeira vez, o critério predominante para a formação da equipe da SEE deixava de ser o político-partidário.

O estilo implantado na condução da SEE comprova as manifestações de Mares Guia Neto de tirar a lógica da política partidária das escolas e adotar a profissionalização da SEE. O

secretário evitava receber parlamentares, prefeitos e líderes partidários, que geralmente tinham de se dirigir aos técnicos da SEE. A orientação dada aos funcionários da SEE é que pedidos de políticos só poderiam ser atendidos se dentro dos parâmetros técnicos. Caso contrário, o técnico tinha a orientação de fazer saber ao solicitante as regras e critérios que orientavam o funcionamento do caso em tela. Por exemplo, se um deputado pedisse vaga para alunos, receberia como resposta os critérios que orientavam o preenchimento de vagas. No caso do secretário receber políticos, usava a estratégia de solicitar a presença do técnico responsável pelo assunto, que deveria responder ao político expondo os critérios relacionados com o assunto demandado. Tal situação causou reações por parte de parlamentares, que começaram a criticar Mares Guia Neto. Porém, o governador deu total apoio ao seu secretário.

Buscando demonstrar coerência com a postura que defendia, Mares Guia Neto, no início de sua gestão, afirmou o compromisso de ficar até o último dia na SEE e não se candidatar a qualquer cargo político.<sup>80</sup> A verdade, porém, é que Mares Guia Neto se candidata para vice-governador no governo que sucedeu Hélio Garcia. No entanto, Mares Guia Neto não utiliza-se dos recursos da SEE para tal fim, como era o costume até então. Se alguma estratégia eleitoral orientou suas ações, não foi a de barganhar apoios com recursos públicos. O objetivo que perpassa toda a gestão é deixar uma marca administrativa no setor educacional. O que parece mover o projeto de Mares Guia Neto é fazer da educação uma vitrine para o Brasil e para o Mundo. Pessoalmente, consta que sua ambição era ser reconhecido como educador, apesar de sua formação de engenheiro.<sup>81</sup> Talvez resida aí, se é que o secretário tinha em seus horizontes disputar eleições, a sua estratégia para concorrer a cargos eletivos.

Enfim, constituída a equipe da SEE, começa a ser implementada a Reforma Educacional. Um indicador de que a educação aparecia como prioridade na agenda governamental e na preocupação de diversas entidades da sociedade é a realização do

---

<sup>80</sup> Mais que isso, em entrevista concedida ao autor deste trabalho, Mares Guia Neto defendeu a proibição de que secretários da educação, saúde e segurança pudessem se candidatar a qualquer cargo eletivo.

<sup>81</sup> Em entrevistas com pessoas que trabalharam com o secretário, é recorrente, na impressão dessas pessoas, a preocupação de Mares Guia Neto de ser reconhecido como educador.

seminário Educação: A Hora da Chamada, promovido pela Assembléia Legislativa, de 21 a 24 de outubro de 1991, e que conta com a participação de diversos especialistas e com representantes de diversos setores da sociedade e de diversas instituições estatais, com o objetivo de discutir a situação da educação em geral.<sup>82</sup> Nesse seminário, Mares Guia Neto faz um discurso em que traça um diagnóstico da situação do sistema público de ensino estadual. São relacionados os diversos problemas que o secretário e sua equipe levantaram sobre o funcionamento do sistema público de ensino. Em primeiro lugar, o secretário afirma que o sistema, pela suas dimensões, é inadministrável com o grau de centralização com o qual era gerido. O novo governo encontra um setor educacional cujo peso é significativo no cenário nacional. Eram então, segundo o secretário, 2,7 milhões de alunos, o que significava 12% dos estudantes do mesmo nível no Brasil, distribuídos por 6.500 escolas, com 204 mil professores e funcionários (GUIA NETO, 1991:2), com 125 mil professores em sala de aula, dos quais parte considerável não tinha a habilitação exigida para exercer sua função. O ensino público era responsável por 93% do total de alunos do ensino fundamental no estado, sendo que 73% eram atendidos por escolas estaduais e 20% por escolas municipais. Por outro lado, apesar de que 90% das crianças encontravam-se matriculadas no 1º grau, somente 18% o concluíam na faixa etária correta (idem, p.27). Segundo o secretário, a centralização implicava também na impossibilidade de contemplar as diferenças regionais de um estado composto por realidades tão diversas.

Além disso, o argumento principal levantado pelo governo para justificar a necessidade da reforma do sistema era o alto índice de repetência e de evasão escolar: 27,6% dos alunos eram repetentes em 1991, sendo que na primeira série do ensino fundamental este índice alcançava quase 50% dos alunos; a evasão escolar era de 14% no mesmo ano. O desperdício de recursos causado por tal situação foi calculado em cerca de 200 milhões de dólares anuais.<sup>83</sup> A situação do ensino público se devia, no entender do secretário, não ao volume de recursos

---

<sup>82</sup> O seminário não implicou em resultado relevante. Foi caracterizado pela diversidade de temas (ensino público junto com privado, ensino básico junto com ensino superior), o que talvez explique os resultados pouco concretos a que chegou.

<sup>83</sup> Fonte: Secretaria de Estado da Educação – Centro de Produção e Administração de Informações.

alocados para o setor, mas sim à sua utilização irracional. O gasto por aluno era de US\$ 240,00, quando a UNESCO o custo mínimo para oferecer uma educação de qualidade era de US\$ 200,00 (GUIA NETO, 1991:32). A solução parte da idéia de que a responsabilidade da gestão colocada nos estratos superiores da SEE implicaria em ineficiência, que seria sanada se as unidades de ensino passassem a ser geridas pela comunidade escolar. A racionalidade administrativa é vista como dependendo de uma boa relação de custo/benefício, sendo que a melhoria do ensino deveria ser alcançada pela elevação da produtividade, através do melhor aproveitamento dos recursos materiais, financeiros de equipamentos e pessoal, e não pela elevação do custo do sistema. Outro problema apontado era a desorganização do sistema, com alta rotatividade de professores e um enorme aparato burocrático que emperrava o seu funcionamento. Finalmente, o problema do clientelismo é apontado. Nos três primeiros meses à frente da SEE, por exemplo, o secretário afirma ter recebido mais de 6.000 pedidos de remoção de professores dos quais, pela lei, não mais de 200 podiam ser deferidos. O secretário fez cumprir a lei existente e indeferiu a grande maioria dos pedidos. Haviam 18 mil pessoas que deveriam estar em sala de aula e se encontravam em outras funções, sendo grande parte por influência política (GUIA NETO, 1991:16-18).

O diagnóstico do secretário indicava que, de um lado, prevalecia o interesse dos políticos, que utilizavam-se das escolas como recurso político-eleitoral e, de outro lado, eram contemplados os interesses corporativos dos funcionários públicos, que alcançaram um alto grau de organização. Em sua opinião a descentralização administrativa seria o caminho proposto para que o sistema passasse a funcionar segundo os interesses do seu público alvo.

A descentralização, na concepção proposta pela SEE, foi conceder autonomia às escolas, fazendo destas o sujeito e objeto central do processo educativo. O objetivo almejado foi dotar a escola de capacidade de elaborar e executar um projeto educacional próprio, atendendo a sua clientela específica ao buscar objetivos adequados à sua realidade. O argumento principal utilizado pela direção da SEE em defesa da autonomia era a impossibilidade de se gerir um sistema com as dimensões do mineiro de forma centralizada. É diagnosticada, então, a

“necessidade de transferir, para a escola, o poder de decisão até então concentrado nos órgãos central e regionais - campo fértil para o crescimento de grandes males que afligem a educação brasileira: o clientelismo, o conservadorismo e o corporativismo” (MINAS GERAIS, 1994:12).

Sendo assim, a descentralização significou conceder autonomia para todas as escolas. Para tal, a SEE restringiu a ação de todas as suas instâncias intermediárias e da própria administração central, atuando diretamente nas escolas, como parte da estratégia de implementação de um novo padrão de gestão de ensino. Tentou-se, por exemplo acabar com as DRE's, o que foi inviável politicamente. Os parlamentares, que já haviam perdido grande parte de sua influência sobre as escolas, pressionaram o governador para que mantivessem alguma influência na indicação dos delegados regionais de educação. Porém houve uma redução das 41 DRE's para cerca de 20. São estabelecidas 5 prioridades, a saber: 1. autonomia da escola, nos aspectos financeiro, pedagógico e administrativo; 2. fortalecimento da direção da escola através da liderança da diretora e do Colegiado; 3. programa de aperfeiçoamento e capacitação, com o treinamento de professores, especialistas e funcionários; 4. avaliação do Sistema Estadual de Educação, prevista pela Constituição; e 5. integração com os municípios. Vejamos cada uma das prioridades.

1a. A autonomia financeira é fundada no repasse automático de recursos financeiros para as escolas e na prerrogativa destas estabelecerem formas de alocação dos mesmos, através do entendimento entre o diretor e o Colegiado. O Colegiado faz um plano de aplicação dos recursos, fiscaliza sua execução e remete relatórios ao Tribunal de Contas. A regularidade do repasse dos recursos, que é cumprida desde a instituição do processo em 1992, é vista como requisito para que cada escola possa planejar e implementar suas ações. São dois os mecanismos de repasse: a SEE repassa diretamente à direção da escola, em cinco parcelas anuais, os recursos para despesas de custeio e manutenção, calculados em função do número de alunos; e os recursos para compra de material permanente e equipamentos, obras e assessoria técnica, são repassados à Caixa Escolar, mediante apresentação de um plano de necessidades

por parte das escolas e da assinatura de um Termo de Compromisso entre estas e a SEE.<sup>84</sup> O montante de recursos a ser repassado a cada escola é função do seu número de alunos. Há, porém, o critério de enviar mais recursos para escolas ou regiões mais carentes: as escolas classificadas como de carência acentuada têm direito a um acréscimo de 30% sobre o valor inicial a que teriam direito. Para administrar os recursos recebidos, é constituída a Caixa Escolar, que é uma sociedade civil de direito privado, não integrante da administração pública. O Colegiado aprova o plano de alocação de recursos e, posteriormente, a prestação de contas, cabendo à Caixa Escolar executar a aplicação dos recursos. Esta tem a seguinte estrutura: diretoria composta por um presidente (o diretor da escola), um tesoureiro (escolhido entre os funcionários), um secretário (escolhido entre os pais), e um conselho fiscal, composto por três representantes de pais de alunos, preferencialmente membros do Colegiado. A SEE avaliava que a autonomia financeira é, por um lado, a melhor forma de racionalizar gastos e economizar recursos e, por outro, é requisito para o planejamento, já que fornece previsibilidade à entrada de recursos. Além disso, tal sistemática permitiria mensurar o custo de cada escola, informação que não se tinha anteriormente. Contudo, a SEE, no processo de implantação da autonomia financeira, aponta como ponto problemático na nova sistemática a falta de regularidade no repasse dos recursos federais ao estado, o que dificultava o cumprimento da regularidade nos repasses às escolas.

1b. A autonomia pedagógica tem como objetivo principal dotar as escolas de espaço para que reflitam sobre o ensino oferecido e sobre as alternativas mais adequadas para superar os problemas de aprendizagem de seus alunos. As escolas passam a ter o poder de formular seu projeto educativo, referido às características e necessidades de seus alunos. Devem, contudo, respeitar as diretrizes nacionais sobre conteúdos básicos e carga horária, e as orientações curriculares e metodológicas da SEE. A autonomia pedagógica é justificada segundo o princípio de que só as escolas têm condições de enfrentar seus problemas de aprendizagem,

---

<sup>84</sup> A compra direta de materiais permanentes e equipamentos e contratação de obras diretamente pelas escolas era juridicamente controversa. Porém, tal procedimento acaba sendo respaldado pelo Parecer n. 8.253 da Procuradoria Geral do Estado, que parece ter se baseado mais em motivos políticos que motivos jurídicos “stricto sensu”.

através da adoção de currículos e métodos didáticos adaptados à realidade específica de cada uma. Concretamente, cada escola deve elaborar seu Projeto Pedagógico, cujo objetivo é estabelecer as orientações relativas ao processo de ensino-aprendizagem que orientarão as ações pedagógicas no período de cinco anos. Ao final de cada ano, o Projeto deve ser avaliado por especialistas (supervisores e orientadores) junto com os professores, para que se procedam as revisões necessárias. A elaboração e implementação do Projeto deve contar com a participação dos professores, coordenadores de área, supervisores pedagógicos, orientadores educacionais, em articulação com os alunos e seus pais, sob coordenação da direção da escola. As DRE's têm a função de auxiliar as escolas nesta tarefa. Segundo avaliação da SEE, a autonomia pedagógica é, ao mesmo tempo, o principal fator da qualidade do ensino e o aspecto mais difícil de ser alcançado, pelo grau de competência técnica que exige (MINAS GERAIS, 1994b).

1c. A autonomia administrativa parte do princípio de que quem deve administrar as escolas é seu corpo de funcionários em conjunto com seus alunos e seus pais. A gestão participativa da escola é estruturada a partir de uma Assembléia Geral, com participação ampla de professores, funcionários, alunos e seus pais. A Assembléia Geral constitui as instâncias responsáveis pela administração das escolas: o Colegiado, a direção da escola e a Caixa Escolar. A SEE justifica a autonomia administrativa como forma de combater o clientelismo e dar eficiência ao sistema. É a forma, segundo os responsáveis pelas mudanças, de dar, enfim, o mínimo de organização ao sistema que, até então, funcionava de maneira caótica.

A Assembléia Geral consiste na reunião dos responsáveis pela gestão da escola. Ela é composta do segmento dos servidores, que se divide em especialistas (diretor e orientador), professores e funcionários, cuja representação total soma 50% dos votos, e pelo segmento dos alunos maiores de 16 anos e seus pais, compondo a outra metade dos votos. A Assembléia tem o objetivo de escolher o diretor, os membros do Colegiado, constituir a Caixa Escolar, aprovar o Plano de Ensino da Escola e tratar de outras questões urgentes ou polêmicas. Há, necessariamente, uma reunião anual para escolha dos representantes do Colegiado e mais duas para deliberação de assuntos gerais. Além disso, a Assembléia Geral pode ser convocada pelo

diretor da escola ou por um representante dos diversos segmentos do Colegiado, bem como pelo secretário de educação, caso necessário. As decisões tiradas na Assembléia devem ser levadas pelos representantes de ambas as partes, servidores, por um lado, pais e alunos, por outro, para discussão no Colegiado. O critério de decisão é o voto dos participantes, e as decisões são válidas, inicialmente, se houver presença da maioria simples dos representantes dos segmentos da comunidade escolar. No caso do não comparecimento de 50% mais um dos pais, faz-se uma segunda chamada, que implica na anulação da exigência deste quorum.

Um aspecto bastante relevante da autonomia administrativa é a gestão dos recursos humanos. As mudanças neste aspecto, porém, encontraram seu limite na ordem constitucional que impede a autonomia das escolas na gestão de pessoal. Os funcionários públicos não podem ser contratados nem dispensados diretamente pelas escolas. Seu vínculo é com o estado e envolve uma série de exigências legais que extrapolam a possibilidade das escolas administrarem o seu pessoal conforme suas necessidades. Mesmo assim, o controle da vida funcional e as concessões de direitos e vantagens para os funcionários foram delegados para as escolas. O argumento utilizado pela SEE na defesa da autonomia da escola na gestão de seu quadro de pessoal é que, dessa forma, ele se torna mais flexível, havendo a possibilidade da escolha dos especialistas necessários em cada caso específico. Os Colegiados passam a poder escolher a quem contratar entre professores classificados pelas DER's, segundo seus próprios critérios de necessidade. Como exemplifica o secretário da educação, Mares Guia Neto, a gestão de pessoal funcionava anteriormente segundo barganhas políticas: a relação de funcionários com deputados implicava no atendimento de pedidos frontalmente contrários à legislação. Eram deferidos, por exemplo, pedidos de pessoas que passavam em concurso em uma cidade e logo depois pediam remoção para outra cidade, contrariando a legislação em vigor. Haviam ainda pedidos, apoiados por políticos, de disponibilidade de professores para outros órgãos, para ocupar cargos burocráticos, que eram atendidos sem levar em consideração a necessidade das escolas. Além disso, o recrutamento de professores provisórios, os chamados convocados, era realizado com base em critérios político-eleitorais ou através do nepotismo, o que era historicamente combatido pelos trabalhadores do ensino. Ou seja, a administração do sistema funcionava segundo a lógica clientelista de premiar os amigos e punir os inimigos. O

poder de influenciar as decisões administrativas era moeda corrente da disputa de poder político-partidário. Para acabar com essa situação, afirma o secretário, a saída encontrada foi dar autonomia às escolas, para que, fiscalizadas pela comunidade, sua direção pudesse tomar tais decisões segundo suas necessidades reais e dentro dos preceitos legais vigentes (Revista *VEJA*, 1996:7).

A autonomia das escolas visa capacitá-las para cumprir objetivos traçados participativamente. O instrumento que vai amarrar os vários aspectos de sua autonomia é o Plano de Desenvolvimento da Escola, que visa planejar a gestão pedagógica (Projeto Pedagógico), a gestão de recursos humanos, necessidades de infra-estrutura e recursos materiais, traçando metas para cinco anos. Participam da sua elaboração o diretor da escola, que coordena os trabalhos, o inspetor escolar, assessorado pela equipe da DRE, a comunidade escolar e especialistas em educação. O documento final deve ser aprovado pelo Colegiado. A implementação do Plano deve ser avaliada a cada ano para que este seja reformulado se necessário. A cada ano deve-se incluir metas para mais um ano, para se ter sempre um plano quinquenal. Os planos de todas as escolas são consolidados pelas DRE's, por região sócio-econômica do estado. E é dessas informações levantadas pelas DRE's que são elaborados o Planejamento Estratégico Plurianual e o orçamento anual da SEE. O planejamento da SEE se faz, portanto, com referência ao que foi planejado pelas escolas. As metas a serem cumpridas não partem mais da SEE para as escolas, mas sim em sentido inverso: da base ao topo da pirâmide.

2. A direção da escola é, no novo modelo, compartilhada pelo diretor da escola e o Colegiado. O Colegiado é consultado pela diretora na tomada das decisões mais importantes, com a preocupação expressa, segundo o secretário de educação, de não se resvalar para a “democratite”, buscando evitar o excesso de consultas e reunir as pessoas a cada minuto (GUIA NETO, 1991:25). O processo almejado, sublinha o secretário, é democrático, porém eficiente e ágil.<sup>85</sup> A responsabilidade pelas decisões nesse gerenciamento participativo é do

---

<sup>85</sup> Tal advertência denota preocupação quanto ao aspecto da questão da eficiência. Aí vai talvez uma crítica velada à experiência implantada como resultado do I Congresso Mineiro de Educação, no Governo Tancredo

diretor e o Colegiado participa nas seguintes decisões: alocação dos recursos, fiscalização dos gastos, gerenciamento e movimentação dos recursos humanos, avaliação do sistema, elaboração do projeto pedagógico.

A proposta do Colegiado é implementada pelo Governo Hélio Garcia através do Decreto 33.334, de 16 de janeiro de 1992, e posteriormente da Resolução 6.907, de 18 de janeiro do mesmo ano. Na verdade, o governo estava retomando a idéia de gestão colegiada implantada no Governo Neves/Garcia, e que havia sido abandonada no Governo Newton Cardoso, reestruturando os Colegiados e ampliando suas funções.<sup>86</sup> O objetivo era “investir na qualidade da escola” (GARCIA, 1990:1). Apesar de suas diferenças, é claro que a inspiração foi o Colegiado criado em 1983. A diferença entre o Colegiado de 1983 e o de 1992 é que no primeiro o conceito de comunidade escolar era mais amplo, pois além de incluir a representação do pessoal em exercício na escola, os pais e os alunos, permitia ainda a participação de grupos comunitários, como sindicatos, igrejas entre outros. No Colegiado implantado em 1992, a participação fica limitada a pais, alunos, professores e servidores das escolas. Além disso, agora há limitação do número de seus membros, visando dar maior operacionalidade ao seu funcionamento, ao contrário do Colegiado de 1983, onde o número de membros era definido pela comunidade escolar. Também o seu poder de decisão passa a ser maior e claramente definido. Por exemplo, aspecto relevante é que o Colegiado de 1992 é instrumento da autonomia financeira, o que não ocorria com o anterior. Ou seja, o Colegiado de 1992, ao limitar o número de seus membros, ao definir melhor o escopo de sua atuação e na medida que tinha maior autonomia decisória, inclusive na definição da alocação de recursos, ganha melhores condições de funcionamento que o Colegiado de 1983, que pecava pela falta de clareza com relação a quem poderia integrá-lo e ao número de seus participantes, e tinha pouca autonomia decisória, funcionando mais como uma instância consultiva. O Colegiado de 1992

---

Neves. A avaliação que os responsáveis pela reforma do início dos anos 90 fazem do período anterior é que havia muito espaço para discussões e pouco resultado em termos de ações concretas.

<sup>86</sup> A experiência dos Colegiados foi abandonada de forma relativa. Em pesquisa com uma amostra de 364 escolas, no final do Governo Newton Cardoso, em 40 % delas havia Colegiado. O problema é que suas decisões não tinham nenhum respaldo da SEE. Tal fato pode ser tomado como um indicador de que a experiência dos Colegiados de 1983 deixou frutos (ver MATTOS, 1998:194).

passa, assim, conforme a Resolução 6.907 de 18 de janeiro de 1992, a ter amplas funções deliberativas e consultivas, sobre todos os aspectos importantes da gestão escolar, quais sejam:

- “avaliar e aprovar o projeto pedagógico da unidade de ensino;
- manifestar-se sobre a proposta curricular da unidade de ensino (...);
- aprovar o calendário escolar proposto pelo diretor da escola, observando o mínimo de dias letivos exigidos por lei;
- tomar conhecimento da avaliação da escola e aprovar planos que visem a melhoria da qualidade de ensino;
- apreciar e deliberar sobre problemas de rendimento escolar dos alunos, indisciplina, infreqüência e outros;
- propor a expansão do atendimento escolar e a organização da unidade de ensino (...);
- avaliar estratégias que viabilizem a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola (...);
- deliberar sobre recursos ou representação de alunos, professores, especialistas de educação e demais servidores sobre assuntos relativos à vida da unidade de ensino;
- aprovar a avaliação do estágio probatório dos servidores lotados na unidade de ensino (...);
- aprovar anualmente o programa de capacitação e aperfeiçoamento dos profissionais da educação que atuam na unidade de ensino;
- deliberar sobre a participação do pessoal da unidade de ensino em atividades voltadas para a cultura artística, literária e desportiva, que assegurem o cumprimento das atividades curriculares previstas (...);
- recomendar providências adequadas à melhor utilização do espaço físico, do material escolar e didático e do aproveitamento de pessoal;
- emitir parecer sobre a movimentação e afastamento de pessoal docente, técnico e administrativo requeridos pelos interessados ou propostos pelo diretor da unidade de ensino por conveniência pedagógica ou administrativa

- (...);
- aprovar as propostas de designação para a função pública de professor ou outra (...);
  - aprovar o quadro de pessoal da unidade de ensino, com base no quadro curricular e nas diretrizes estabelecidas no projeto pedagógico da escola;
  - analisar a avaliação de desempenho dos profissionais da unidade de ensino quanto ao resultado do processo de ensino e aprendizagem;
  - aprovar os critérios para a distribuição de turmas e de aulas dos professores (...)
  - referendar decisão do diretor sobre a aplicação de penalidades previstas na legislação vigente (...);
  - aprovar propostas de aluguel de imóveis para assegurar o funcionamento da unidade de ensino;
  - aprovar o orçamento anual elaborado pela unidade de ensino;
  - aprovar a proposta orçamentária de aplicação dos recursos financeiros, de custeio e de investimento, recebidos e geridos pela Caixa Escolar (...);
  - aprovar a prestação de contas dos recursos financeiros aplicados (...);
  - conhecer, analisar e opinar sobre os termos dos convênios a serem celebrados pela unidade de ensino;
  - aprovar as despesas efetuadas em decorrência de convênios celebrados;
  - apreciar e emitir parecer sobre o desligamento de membros do Colegiado, devido ao não cumprimento das normas estabelecidas no estatuto do Colegiado” (MINAS GERAIS, 1992a:10-13)

Os membros do Colegiado são escolhidos pela Assembléia Geral, sendo que cada segmento (pais e servidores) escolhe 50% dos mesmos, que no final devem somar de seis a doze membros, excluindo números ímpares, acrescidos do diretor da escola. Todos os membros têm suplentes, sendo que o vice-diretor é suplente do diretor. O Colegiado só existe quando está reunido e suas decisões devem ser implementadas pelo diretor da escola. O Colegiado deve reunir-se mensalmente. Porém, reuniões podem também ser convocadas em

caráter extraordinário pelo diretor da escola ou por 2\3 dos membros do Colegiado. A pauta e a data das reuniões devem ser divulgadas com no mínimo 24hs. de antecedência, salvo em situações de emergência. As reuniões são abertas à participação de outros membros da comunidade, com direito a voz e não a voto. Suas decisões devem obedecer às Constituições estadual e federal, à legislação e às normas estaduais, e ao Plano de Desenvolvimento da Escola. Seu funcionamento é orientado pelas resoluções e normas da SEE. Os Colegiados devem também ater-se ao seu Estatuto, que é definido, em cada caso, pela própria comunidade escolar.

Além de compor o Colegiado, o processo de escolha do diretor das escolas passa a ser prerrogativa da Assembléia Geral. Com a nova estruturação do sistema estadual de ensino, a escolha dos diretores deixa de ser responsabilidade formal da SEE, o que na prática significava prerrogativa das lideranças políticas da situação mais influentes em cada região, e passa a se dar pela escolha direta da comunidade escolar (servidores, pais e alunos). O novo processo de escolha inicia-se com a avaliação da competência técnica de cada candidato, através de prova de títulos e prova escrita visando avaliar os conhecimentos do candidato. Posteriormente, a comunidade escolar elege o diretor entre os candidatos aprovados na primeira fase, através do voto secreto. Essa mudança foi a mais problemática politicamente, dada a reação dos parlamentares. Sendo assim, dadas as implicações políticas da adoção dos novos critérios para escolha do diretor escolar, o tema será retomado de forma detalhada em outro tópico deste trabalho.

3. Ainda com relação à política de gestão de pessoal, outra preocupação da SEE foi a de implantar um Plano de Carreira cujo critério de progressão funcional considerasse, além do tempo de serviço e titulação formal já existentes, avaliação de mérito e desempenho e rendimento nos programas de capacitação. Era uma forma de profissionalizar a carreira dos trabalhadores de ensino, considerando critérios de mérito. Dentro desse esforço, uma forma proposta de valorização profissional dos professores é o seu aperfeiçoamento intelectual, que teria resultados na melhoria do ensino. Para tal, a SEE planejou levantar recursos para a reciclagem do pessoal da educação. Concretamente, conseguiu uma linha de financiamento para

treinamento de diretores.

4. Com a autonomia das unidades escolares, a SEE passa a concentrar suas ações na promoção da redistributividade dos recursos entre escolas, em garantir padrões básicos para a escola (como fornecer o padrão curricular básico), em cuidar da capacitação e carreira dos profissionais do ensino e em promover a avaliação externa da escola. Dessa forma, o nível central da administração continua a ter função estratégica ao fornecer os parâmetros para a autonomia das escolas e definir as prioridades gerais do sistema. Além disso, passa a avaliar a qualidade do ensino oferecido pelas escolas. É assim que se institui o Programa de Avaliação da Escola Pública de Minas Gerais, que busca avaliar, de dois em dois anos, a qualidade dos conhecimentos assimilados pelos alunos e a identificar os fatores que interferem no aprendizado. A primeira avaliação foi realizada em 1992 e 1993, sendo num ano avaliadas as séries pares e em outro as ímpares. Nos anos posteriores a avaliação seguiu o mesmo esquema. São levantados também dados de natureza gerencial, visando dar subsídios para a busca da administração mais eficiente das escolas.

5. Finalmente, a SEE buscou fazer com que os municípios aplicassem o percentual de recursos vinculados a gastos com educação disposto na Constituição. Para incentivar a criação de vagas no ensino municipal, o governo estabelece que o município que aumenta o número de matrículas em suas escolas passa a receber, em contrapartida, parcela proporcionalmente maior de ICMS. Além disso, o estado franqueia às escolas municipais interessadas a adesão ao seu programa de avaliação e ao processo de escolha dos diretores escolares. Ao dar aos municípios a oportunidade de utilizarem-se do sistema de avaliação estadual, o objetivo era buscar padronizar o ensino das escolas estaduais com as escolas municipais.

Paralelamente às reformas abordadas acima, o governo lança, em 1992, o Programa de Gerenciamento pela Qualidade Total, que tem como objetivo aprimorar a competência gerencial do sistema público estadual de educação em todos os seus níveis: órgão central, DER's e escolas. O Programa conta com financiamento do Banco Mundial e supervisão da Fundação Christiano Ottoni, ligada à Universidade Federal de Minas Gerais, e uma das

instituições pioneiras na introdução da gestão da Qualidade Total no Brasil.

As avaliações sobre os efeitos da reforma são naturalmente variadas. Em pesquisa realizada pelo Sistema de Avaliação do Ensino Básico do MEC, em 1995, o Estado de Minas Gerais teve seu ensino público, junto com o do Distrito Federal, como o melhor avaliado entre as unidades da federação. No mesmo sentido, Mattos (1998:190-233) avaliou os efeitos da implementação dos Colegiados de 1992 a 1994, com resultados positivos. Segundo seu trabalho, que se baseou numa amostra de 364 escolas, em 85% das escolas pesquisadas a comunidade escolar se mobilizou para a estruturação do Colegiado. Quanto à avaliação do funcionamento dos Colegiados o resultado foi positivo: as decisões passavam pelo Colegiado, e este dava publicidade de suas decisões para toda a comunidade escolar. Ou seja, a conclusão foi a de que os Colegiados cumpriram de fato o papel de democratizar as decisões na educação pública do estado. Porém, a pesquisa mostrou “um certo retraimento dos membros representantes de servidores ou de pais e alunos em assumir o seu papel de atores políticos” como co-gestores da instituição escolar (MATTOS, 1998:220). Constatou-se uma atuação mais intensa dos diretores, o que foi visto pela autora como uma “possibilidade de haver, ainda, resquícios da tradicional cultura do poder dos diretores, a quem cabia a tomada de decisões de forma autônoma e, muitas vezes autoritária” (idem, p. 205). Essa preocupação foi também colocada por Helena Rolla da Federação das Associação de Pais das Escolas Estaduais de Minas Gerais, que detecta o fato de alguns Colegiados apenas sacramentarem o que foi resolvido pelos funcionários da escola por total falta de preparo dos pais e dos alunos. Tal crítica aponta para o fato de que a descentralização só implicaria em gestão participativa efetiva, na medida em que a comunidade e os trabalhadores do ensino tivessem capacidade efetiva de organização. Assim, em localidades onde as relações sociais e políticas se caracterizam pela verticalidade, há o risco das escolas ficarem, na prática, sob o poder de elites patrimonialistas locais. Deve-se portanto ressaltar que a descentralização é propícia para fomentar o aprendizado da gestão participativa pelos setores ligados às escolas.

Por outro lado, numa avaliação de Mares Guia Neto fundada em evidências, a descentralização de funções e poder para as escolas acaba com a irracionalidade da

centralização administrativa. O secretário exemplifica que antes a simples compra de uma geladeira envolvia a intervenção de um deputado junto à secretaria, que logicamente buscava capitalizar politicamente suas gestões em favor das escolas. Com a autonomia das escolas, afirma, o sistema fica mais eficiente, tanto na eleição das prioridades quanto na alocação dos recursos. O desempenho das escolas é avaliado, e aquelas que não apresentam bons resultados devem propor seus próprios meios no sentido de sanar as dificuldades. Caso contrário, “se a situação for muito ruim, a secretaria intervém”. Neste ponto é levantada uma crítica bastante considerável. Setores ligados às escolas e alguns pesquisadores alegam que a autonomia pedagógica é problemática, pois a escola é avaliada segundo determinado modelo, ou seja, os parâmetros do modelo pedagógico são dados pelo conteúdo da avaliação. A SEE limita a autonomia pedagógica das escolas ao avaliá-las segundo critérios decididos de forma centralizada. Enfim, avalia o secretário, com uma boa dose de razão, que “a escola foi tirada das mãos do clientelismo e entregue a quem se interessa por ela”, ou seja, aos seus funcionários, alunos e suas famílias (Revista *VEJA*, 1996:7-10).

A mesma avaliação é feita com relação ao problema dos professores convocados. Tudo indica que a descentralização da gestão de pessoal implicou num grau razoável de neutralização das influências político-eleitorais ou do nepotismo.<sup>87</sup> É verdade que não se acabou com a categoria dos professores convocados, como reivindicavam os trabalhadores do ensino. Com argumentos bastante convincentes, especialistas da SEE afirmam que é tecnicamente impossível atender a tal reivindicação. Isto porque o número de licenças e outros problemas que levam ao afastamento temporário de professores é muito alto: algo em torno de 16 ou 17.000 pessoas, no ano de 1991.<sup>88</sup> Ou seja, por questões diversas servidores afastavam-se temporariamente do serviço, mas mantinham ocupada a sua vaga, não possibilitando a abertura de concurso. A Constituição de 88, por exemplo, permite que o servidor com tempo de serviço possa se afastar sem que seu processo de aposentadoria esteja concluído, o que segura sua vaga até a conclusão do mesmo ao mesmo tempo que desfalca as escolas de pessoal.

---

<sup>87</sup> Esse é um efeito detectado pela quase unanimidade das pessoas entrevistadas.

<sup>88</sup> Fonte: Secretaria da Educação de Minas Gerais – Centro de Produção e Administração de Informações.

No entanto, a gestão colegiada minora o problema da convocação por critérios clientelistas. Com a autonomia das escolas na área de pessoal passa a ser maior o controle e as exigências para as convocações. A escola passa a ter poder de decidir sobre parte da constituição de sua equipe. Torna-se obrigatório, por exemplo, divulgar em local visível nas escolas as vagas existentes para professores temporários e a SEE começa a fiscalizar com maior rigor o cumprimento do critério de qualificação nas convocações. Além disso, com a descentralização o diretor passa a se responsabilizar perante a lei pelas convocações que faz. Isto sem falar no poder de decisão e fiscalização que o Colegiado passa a ter sobre o assunto. O Colegiado passa a poder escolher entre candidatos a postos de trabalho que tenham condições de igualdade quanto à formação e tempo de serviço, uma vez classificados pelas DRE's de acordo com as normas legais vigentes. Com a adoção do Quadro de Escola, que implica na especificação e quantificação do pessoal necessário para implementar o seu Projeto Pedagógico, é exigido da escola maior precisão e distribuição dos seus recursos humanos.

No geral, vejamos alguns números sobre a evolução do sistema. O percentual de recursos da receita de impostos mais as transferências das cotas-parte de impostos da União aplicados em educação representam, em média, 38,92% dos gastos do Governo Newton Cardoso e 34,42 dos gastos do Governo Hélio Garcia. Surpreendentemente, há uma queda de valores do primeiro governo para o segundo. No caso, se tomado como parâmetro os interesses dos usuários da educação pública, pode-se afirmar que houve maior eficiência na aplicação dos recursos no Governo Hélio Garcia. Enquanto o primeiro prioriza a construção de prédios escolares, sem se preocupar com o seu funcionamento, o segundo enfatiza a qualidade dos serviços prestados. No governo posterior de Eduardo Azeredo (PSDB), que contou com o apoio de Hélio Garcia para se eleger, a média de gastos sobe para 42,55% do orçamento nos três primeiros anos de governo.<sup>89</sup> Mares Guia Neto é vice-governador de Azeredo, tendo sido também secretário de educação. A rede estadual diminui de 6.500 escolas em 1991, para 5.707 escolas no início de 1997, devido ao processo de municipalização. Porém, o número de alunos atendidos pela rede estadual sobe de 2.767.541, em 1991, para 3.031.066, em 1996.

---

<sup>89</sup> Dados retirados do Balança Geral do Estado, 1987/96 e do Orçamento Fiscal do Estado, 1997/98.

Proporcionalmente, é maior o acréscimo de vagas no ensino médio, que passa de cerca de 216.069 alunos em 1991, para 394.617 em 1996. Há também evolução negativa nas taxas de repetência e evasão escolar, conforme comprova a comparação das taxas de 1991 e 1995: no ensino fundamental a taxa de repetência passa de 27,6 para 20,1 e a taxa de evasão escolar passa de 14,0 para 11,3.<sup>90</sup>

### **O governo e os diversos interesses**

Na implementação da Reforma, naturalmente, o governo teve que processar as pressões dos setores ligados à educação, especialmente da UTE, e da ADEOMG. A Reforma Educacional começa a ser implementada durante uma greve de 86 dias dos trabalhadores da educação, deflagrada em 07 de maio de 1991. Na liderança da greve está a UTE, agora aglutinando diversas outras entidades representativas da categoria. Foi a primeira greve depois da unificação do sindicato.

Quando Hélio Garcia iniciou o seu mandato os funcionários da SEE não tinham recebido 13<sup>o</sup> salário nem a correção do salário de janeiro e fevereiro pelo indexador de então, o BTN. A ênfase na necessidade de reformas no sistema de educação, talvez pela situação de desarticulação a que foi levado pelo governo anterior, aparece com muita força nas reivindicações da categoria. Em ofício enviado ao governo pela UTE, datado de 13 de março de 1991, são reivindicados os seguintes pontos: reajuste salarial, que representava multiplicar o salário-base por 3,5; repasse de verbas para as escolas sob controle da comunidade; pagamento de 13<sup>o</sup> salário; concurso para contratação de professores e democracia nas escolas com eleição para os diretores e vice-diretores e restauração dos Colegiados e Assembléias escolares.

O movimento inicia-se com uma estimativa de paralisação de 50% das escolas (jornal *Estado de Minas*, 08/05/99), chegando a atingir 82% das escolas, em 433 municípios (jornal *Estado de Minas*, 26/06/99), para ir refluindo no seu final. A UTE consegue paralisar a quase

---

<sup>90</sup> Fonte: Secretaria da Educação de Minas Gerais – Centro de Produção e Administração de Informações.

totalidade da categoria nas maiores cidades do estado. Como nas outras paralisações, o movimento pressiona ora o Executivo ora o Legislativo, através de manifestações públicas. Os trabalhadores do ensino invadem a SEE, param o centro de Belo Horizonte, entram em confronto com a polícia, armam acampamento no centro da capital mineira, ou seja, buscam pressionar o governo de diversas maneiras. O movimento ganha grande visibilidade na imprensa e estabelece sem problemas canais de negociação com o governo. Apesar de se reunir sempre com o comando de greve, o governo não apresentava propostas concretas ou, quando apresentava, voltava atrás posteriormente. Durante a greve, o governo e a UTE assinam um acordo em que as diretrizes que orientariam as reformas a serem realizadas ficam explicitadas. Os termos do documento são genéricos, mas apontam para a autonomia e democratização das escolas. Ou seja, a UTE não só apoia a descentralização da educação como busca fazer valer suas propostas para a questão.

Durante o movimento grevista, é votada na Assembléia Legislativa o Projeto de Lei, enviado pelo governador, que adotava a eleição de diretores pela comunidade escolar, precedida por uma prova de conhecimentos. Todas as vezes que o Legislativo ia apreciar o Projeto de Lei das eleições de diretores, os trabalhadores do ensino ocupavam as galerias da Assembléia Legislativa, o que representou um fator de pressão considerável sobre os parlamentares.

Nos últimos dias de greve, a Federação das Associações de Pais e Mestres, que estava participando das negociações entre o governo e os grevistas, ameaça entrar com um mandato de segurança contra o governo, para que os alunos não perdessem o ano letivo. Acusa o governador de não querer um acordo com os grevistas e anuncia não participar mais das negociações. A greve termina em 30 de julho de 1991 com um reajuste salarial de cerca de 88%, o que não agrada a categoria. Porém, nas questões institucionais a categoria se diz vitoriosa. No acordo de greve ficam garantidos concurso público para a contratação de professores; nomeação dos professores já concursados; reativação dos Colegiados e Assembléia escolares; repasse automático de verbas para as escolas; e autonomia pedagógica das escolas. A UTE reivindicava ainda a autonomia financeira das escolas, defendendo o

critério de cálculo por aluno para a alocação dos recursos, que, na verdade, era uma reivindicação nacional, encampada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores do Ensino-CNTE.

Nas relações com as entidades representativas da categoria, o governo utilizou-se da estratégia de aumentar o número de interlocutores para diluir o poder de barganha especialmente das entidades que entravam em confronto com a sua orientação. Na relação com a Associação dos Diretores das Escolas Oficiais de Minas Gerais-ADEOMG, que fazia oposição à idéia de eleições para diretores, a SEE se valeu do Colegiado de Diretores para tirar da entidade o monopólio, de fato, da representação da categoria. O Colegiado de Diretores foi criado em Belo Horizonte no início da década de 80, congregando os diretores da capital do estado em 24 núcleos que eram representados por um coordenador geral. Os presidentes de núcleo eram eleitos pelos diretores das escolas integrantes de cada núcleo e o coordenador era eleito pelos presidentes de núcleo. Na verdade, o Colegiado de Diretores surge quando a ADEOMG começa a divergir do Executivo estadual. Foi criado por orientação do governo do estado com a função de fazer uma ponte entre a SEE e os diretores, com o objetivo declarado de tratar de questões administrativas. O Colegiado de Diretores reunia-se, assim, periodicamente com representantes da SEE, discutia e repassava instruções aos presidentes de núcleos, que por sua vez informavam aos diretores. O Colegiado de Diretores não abrangia os diretores do interior do estado até o início dos anos 90, quando começam a aparecer núcleos em algumas cidades do interior. Essa expansão para o interior foi levada a cabo com apoio da SEE. Mares Guia Neto, dada a oposição da ADEOMG ao projeto de eleição de diretores, utilizou-se do Colegiado de Diretores para estabelecer um diálogo com os diretores de escola. O secretário ampliou assim seu canal de comunicação com os diretores de todo o estado, como alternativa a ADEOMG. O Colegiado de Diretores funcionava portanto como um canal de ação do Executivo. Representava mais o executivo frente aos diretores, do que estes frente ao governo. A coordenadora dos núcleos de Belo Horizonte, Guiomar Leão, apoiou a política de Mares Guia Neto, passando a ser uma interlocutora do secretário. Segundo informou a coordenadora dos Colegiados de Belo Horizonte, apesar do receio com relação à eleição, os diretores de Belo Horizonte, na sua grande maioria, não se opuseram ao novo critério. Talvez

por ser na capital do estado o local onde mais se difundiu as eleições informais, fazendo das eleições fato consumado. Contudo alguns dos presidentes de núcleos, como o de Sete Lagoas, por exemplo, seguindo a posição da ADEOMG, se manifestaram contra a eleição de diretores, o que revela que o governo não conseguia controlar em sua totalidade o Colegiado de Diretores.

Outra entidade que o governo buscou utilizar nas negociações com os trabalhadores do ensino foi a Federação das Associações de Pais e Mestres. A Federação foi criada em 1989, na época do Governo Newton Cardoso, durante uma longa greve, a partir da constatação da necessidade de aglutinar as Associações de Pais e Mestres do Estado de Minas Gerais<sup>91</sup>, para enfrentar a crise pela qual a educação pública estadual passava. Sua criação foi liderada por uma ex-integrante da Associação dos Professores Primários de Minas Gerias-APPMG. A avaliação, dos que criaram a Federação, era que a APPMG tinha perdido espaço e capacidade de ação, necessitando portanto de outra entidade que fizesse um contraponto com a UTE. Especificamente, o objetivo era tentar resolver o problema das constantes greves no setor, visando garantir o direito às aulas dos alunos.<sup>92</sup>

A Federação dos Pais não tinha grande capacidade de mobilização das bases, porém participou de todas as negociações de greves e da reforma do ensino no Governo Hélio Garcia. Mares Guia Neto consultava freqüentemente a entidade, constituindo-a como interlocutor. O governo utilizava a Federação dos Pais para fazer um contraponto com a UTE nas negociações: a UTE, por exemplo, tinha, nas negociações das greves, que considerar o interesse dos alunos que era ter aulas. A Federação apoiou a Reforma Educacional do governo, especificamente a gestão colegiada e a eleição de diretores. Foi utilizada pelo secretário para legitimar suas ações. Além da Federação, Mares Guia Neto buscou apoio da APPMG, solicitando-lhe que incentivasse as escolas para que pressionassem os deputados com base em

---

<sup>91</sup> As Associações de Pais e Mestres, criadas em 1971, visavam articular as comunidades com as escolas, com o objetivo básico de difundir informações sobre os cuidados com a saúde e princípios de higiene.

<sup>92</sup> Helena Rolla, que havia sido da APPMG, foi a principal articuladora da Federação dos Pais, e além de professora era mãe de alunos do ensino público estadual.

sua região no sentido que apoiassem as reformas propostas pelo governo, especialmente a eleição de diretores.

### **Um ponto politicamente controverso: a nova sistemática na escolha dos diretores**

Em grande medida, a distribuição do poder e da autoridade no interior das escolas revela-se pela forma que a autoridade máxima na instituição escolar, ou seja, o diretor, é escolhida. No geral, são três as modalidades mais usuais de escolha dos diretores: nomeação por autoridade estatal, através de concurso de títulos e provas, e eleição.

No Brasil, historicamente, a indicação do diretor por autoridade estatal é a modalidade dominante. A adoção desse critério permitiu que as escolas fossem utilizadas, ao longo do tempo, como instrumento de relações clientelísticas por políticos que tinham grande poder sobre sua gestão. Esse sistema, que vinha desde o fim da ditadura Vargas, implicava ao mesmo tempo numa alta rotatividade dos diretores, mas também na perpetuação no cargo de outros. Uma mudança de governo ou um deputado que votava contra a orientação do chefe do Executivo podia significar a substituição de vários diretores. A escolha dos diretores das escolas em Minas Gerais, especificamente, era feita, até 1991, pelo deputado governista majoritário de cada região, que tinha o poder de preencher todos os cargos nas escolas situadas nos municípios de sua influência. Quando, por exemplo, o PMDB ganha as eleições para o Executivo estadual mineiro em 1982, depois de muitos anos de governos indicados pelos militares, há um número considerável de diretores substituídos, o que gera grande insatisfação dos setores preteridos.<sup>93</sup> Outro exemplo que pode ser citado é que, entre janeiro e março de 1991, o governador Newton Cardoso, logo antes de deixar o governo, troca mais de 400 diretores de escolas, visando atender seus aliados mais fiéis.

Porém, como vimos, com o desencadeamento do processo de abertura política, tal modalidade de preenchimento dos cargos de diretores escolares tem sido contestada,

---

<sup>93</sup> Não há números sobre a substituição de diretores, mas a percepção de várias pessoas entrevistadas é que foram altos, devido ao fato do PMDB substituir o PDS no governo estadual.

especialmente por parte dos movimentos sociais, que passam a reivindicar a adoção do critério das eleições diretas. É assim que, a partir do começo da década de 80, aparecem diversas experiências, em estados e municípios brasileiros, de escolha dos diretores escolares através de eleições. Tais experiências ocorrem principalmente nos estados onde o PMDB ganha as eleições para os governos estaduais em 1982. Temos, portanto, a adoção da eleição para diretores de escolas no Distrito Federal, em 1985, nos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Goiás, em 1984, 1985, 1985 e 1987, respectivamente, e no município de Goiânia, em 1983 (PARO, 1996). Em 1989, a capital mineira, Belo Horizonte, e o município de Contagem adotam o critério da eleição. Posteriormente, já nos anos 90, os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro e Ceará, e os municípios de Vitória e Porto Alegre, passam a adotar a eleição como forma de escolha dos diretores escolares. No mesmo sentido, em 1989, várias constituições estaduais e leis orgânicas municipais contemplam a obrigatoriedade da eleição como critério de escolha dos diretores.

No entanto, lançando um olhar sobre a situação em 1991, pode-se dizer, no geral, que houve um revés na busca da democracia nas escolas. No Rio Grande do Sul e Santa Catarina, os governos do PDT e do PFL respectivamente, conseguem no Superior Tribunal Federal, liminar declarando as eleições de diretores inconstitucionais, que acata o argumento de que a investidura em cargo público é prerrogativa do Executivo e o cargo de confiança é de indicação do secretário da educação. No mesmo ano, no Paraná, o governador Roberto Requião (PMDB) decretou que os diretores eleitos poderiam ser destituídos sumariamente por ele e substituídos por outros de sua indicação. Isso fez com que a Associação dos Professores do estado, como forma de protesto, pedisse a suspensão das eleições. Em Pernambuco, o governo eleito em 1982, de Miguel Arraes (PMDB), elabora um Estatuto do Magistério que regulamentava as eleições de diretores. Porém, o governo seguinte, do PFL, suspende as eleições. Os professores reagem realizando as eleições e empossando informalmente os eleitos, à revelia do governador. O governo ignora o ato dos professores e responde nomeando seus preferidos. No Distrito Federal, a Assembléia Legislativa rejeita projeto da deputada Lúcia Carvalho que regulamentaria as eleições. No Pará é estabelecido o critério da elaboração de listas tríplexes pelos Conselhos escolares. No entanto, o governador não respeita, com alguma

freqüência, os nomes indicados (*Revista Nova Escola*, ano VII, n. 57, maio de 1992).

As críticas contra o critério de nomeação dos diretores pela autoridade estatal e os argumentos favoráveis ao critério das eleições são sustentadas por intelectuais, movimentos sociais e políticos progressistas e representam um aspecto da reação contra o regime autoritário. O foco central da crítica é que a nomeação dos diretores pela autoridade estatal instrumentaliza a escola no sentido de servir aos interesses do partido no poder. O diretor acaba sendo indicado por parentesco, compadrio ou influência política local. No cargo, transforma-se em cabo eleitoral do mandatário ou do partido do governo, colocando a direção da escola sob ingerências político-partidárias. A avaliação da performance do diretor acaba dependendo, em grande medida, do seu prestígio com o político que o indicou e da sua fidelidade ao partido do governo. Ou seja, o compromisso do diretor passa a ser, antes de tudo, subordinado aos interesses da pessoa ou do grupo que o nomeou e não aos interesses dos usuários da escola. Um bom exemplo, que ilustra tal argumento, está na declaração do então diretor da UTE, Luís F. Carceroni:

“O cargo de diretora de escola adquire importância política à medida em que pode ser utilizado para o culto ao débito de favores. Assim, uma família que precisa matricular seu filho acaba tendo que conseguir um bilhete ou uma carta de algum político para conseguir que a criança freqüente a escola. E fica a impressão de estar devendo um favor a este político, quando a escola pública, em tese, é aberta e garantida a todos. E este é apenas um exemplo, pois até a contratação de professores é definida pela diretora, que é quem escolhe a professora substituta” (jornal *Estado de Minas*, 25/10/88:10)

Por outro lado, o discurso em favor das eleições sustenta-se na idéia de que é um critério mais democrático, na medida que permite o exercício do controle do Estado por parte da população. A democracia da escola pública, nessa visão, não deve se restringir à garantia do acesso da população aos seus serviços, mas também deve contemplar a criação de espaços para que participe em decisões que dizem respeito aos seus interesses. Ao lado desse tipo de argumento, é difundida a idéia de que tal modelo implica também em maior eficiência: se a escola é dirigida pelos seus usuários, conseqüentemente, ela vai atender melhor aos seus

interesses.

Em Minas Gerais, como vimos, o movimento dos trabalhadores do ensino reivindica a adoção das eleições para diretores escolares desde o início da década de 80. Ao longo de mais de uma década, no entanto, tal reivindicação não alcança sucesso. Vai ser apenas em 1991 que o governo adota como uma das estratégias principais de sua reforma descentralizante um sistema de seleção de diretores que busca aliar qualificação técnica e representatividade na comunidade. Um passo importante para se alcançar tal intento, já havia sido dado com a aprovação do artigo 196, inciso VIII, da Constituição Mineira, que devido a uma redação vaga, abre espaço para que grupos reivindiquem a existência de amparo legal para a adoção das eleições.<sup>94</sup> É baseando-se neste artigo constitucional que o Governo Hélio Garcia, em seu segundo mandato, vai incluir uma nova forma de designação dos diretores escolares entre as políticas de reestruturação do ensino público estadual que implementou.

#### **As posições em torno da questão das eleições de diretores**

A questão das eleições de diretores polarizou as posições. De um lado, se colocaram os grupos favoráveis às eleições, sem qualquer tipo de avaliação de conhecimento dos candidatos. Esta posição é melhor representada pela UTE. De outro lado, os que eram contra as eleições e propugnavam o concurso público como critério de seleção dos diretores. Na verdade, essa posição era compartilhada por muitos dos que não podiam defender a indicação dos diretores por critérios político-partidários, pela sua total falta de credibilidade junto à opinião pública a ao próprio governo. Esta posição é melhor representada pela ADEOMG. Já o governo defendia a eleição precedida de uma etapa classificatória em que os candidatos teriam de se submeter a um teste de conhecimento. Essas posições, como é natural, se transpunham para a Assembléia Legislativa. Tomemos a audiência pública realizada em 29 de abril de 1991 na Assembléia Legislativa, cujo objetivo foi dar subsídios para os parlamentares para que se

---

<sup>94</sup> Ver redação do artigo na página 156 deste trabalho.

posicionassem sobre a questão, já que o conteúdo das discussões revela as posições e os argumentos utilizados pelas diversas posições.

A audiência pública na Assembléia é realizada com a presença de diversos deputados, do secretário da educação e de representantes da UTE, da Associação Mineira de Inspectores Escolares-AMIE, da Associação Mineira de Supervisores Pedagógicos-AMISP, da ADEOMG, da Federação das Associações de Pais e Mestres e da Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte-FAMOBH, entre outros. Foi um momento em que as diversas posições foram explicitadas. As galerias estavam tomadas por professores e diretores.

Depois das formalidades para a abertura da reunião, a palavra foi dada à representante da UTE, Rosaura Magalhães Pereira, que argumentou que a eleição de diretores era um aspecto importante da questão da democracia na escola pública, mas que não era o único. Ressaltou a importância de um espaço de participação como a Assembléia Escolar com poder deliberativo e da existência de um Colegiado participando da gestão da escola, auxiliando o trabalho do diretor. Salientou ainda que a autonomia financeira seria requisito indispensável para a democratização das escolas. Para tal, propôs que as verbas deveriam ser repassadas diretamente para as escolas, mensalmente, com base no número de alunos e de acordo com o tipo de ensino oferecido por cada escola. Em defesa da eleição dos diretores, pelo voto direto, condenou a política existente então dentro das escolas, exercida segundo interesses clientelistas de determinadas pessoas. Defendeu que a eleição tem um papel de educação para a democracia. Considerou um avanço a iniciativa do Projeto de Lei do governo, tecendo em seguida algumas críticas ao conteúdo da proposta governamental. Atacou especificamente a realização da prova para a avaliação da capacidade dos candidatos, com o argumento, pouco convincente, de que seria estranho implementar a mesma exigência para os cidadãos que quisessem se candidatar a cargos legislativos ou executivos. A segunda objeção se dirigiu à restrição à candidatura de professores contratados pois, segundo a representante dos trabalhadores do ensino, muitos deles estariam há mais de 10 anos nas escolas tendo portanto capacidade de dirigi-las. Finalmente, buscando convencer os diretores presentes da posição que defendia, afirmou que no processo de eleição na rede municipal de Belo Horizonte os diretores

que vinham realizando um bom trabalho foram reconduzidos pelo voto ao cargo.

O deputado José Maria Pinto (PRN) afirmou ser contra a ingerência político-partidária na indicação de nomeações, remoções e expedientes similares para cargos nas escolas. Contudo, expressou sua discordância com o critério das eleições. Primeiro, para evitar a ingerência ideológica e partidária em assuntos técnicos. Segundo, pelo fato da eleição violar a Constituição, que decidiu pela seleção competitiva, com apuração objetiva das qualidades dos candidatos. O parlamentar propôs, então, uma fórmula para a seleção dos diretores escolares baseada na qualificação e experiência dos candidatos. Finalizou, sugerindo a manutenção das vantagens do cargo para os diretores em exercício naquele momento.

A representante da Associação Mineira de Inspectores Escolares-AMIE, Maria Amália Rodrigues, atacou a interferência político-partidária nas escolas. Porém, por outro lado, defendeu que a participação na gestão das escolas deveria estar aberta apenas aos setores preparados para tal. A escolha dos diretores, prosseguiu, não deveria ser franqueada à participação de uma comunidade despreparada. Sugeriu que as Associações de Pais e Mestres e as Associações Comunitárias tivessem presença e participação nas decisões das escolas, mas não na escolha da sua direção. Segundo a representante dos inspetores, o diretor de escola deveria ser selecionado através de métodos objetivos e científicos. Afirmou que enquanto as escolas não tivessem autonomia financeira, administrativa e pedagógica, falar em eleição seria demagogia. Acusou o governo de estar se dobrando a certos interesses – estava se referindo claramente à UTE - ao propor a eleição.

A representante da Associação dos Diretores das Escolas Oficiais de Minas Gerais-ADEOMG, Maria de Lourdes Taitson, baseou seu ataque ao critério da eleição alegando sua inconstitucionalidade. Lembrou que na Constituinte Estadual haviam duas posições sobre o assunto: a que reivindicava seleção competitiva, avaliando objetivamente a experiência e o conhecimento dos candidatos, e a que defendia eleições. Afirmou, com razão, que os que defendiam o critério das eleições foram derrotados. Portanto, o decreto do governo estaria

violando a vontade vitoriosa na Constituinte.<sup>95</sup> A interpretação da ADEOMG da passagem do artigo 196, inciso VIII, da Constituição Mineira, que entre outros quesitos exige dos candidatos ao cargo de diretor aptidão para a liderança, é que esta deveria ser checada através de psicotécnico e não eleição. Além disso, argumentou a representante das diretoras, a eleição traria comprometimento político-partidário nas escolas. O que seria necessário, na visão da ADEOMG, seria priorizar a recuperação física das escolas, dotá-las dos materiais necessários e reciclar os profissionais do ensino. Finalizou pedindo espaço para que as Associação das Supervisoras e Associação de Inspetores pudessem se pronunciar no evento.

O presidente da Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte, Antônio Cosme e Damião, argumentou que a principal causa para a situação precária da educação pública, com escolas sucateadas, trabalhadores mal pagos, deficiência de vagas, entre outros problemas, era o autoritarismo na gestão das escolas. Afirmou que a comunidade foi marginalizada do processo de discussão sobre a educação pública estadual e impedida de participar da gestão das escolas. A eleição para diretores, segundo sua visão, possibilitaria para a comunidade um espaço de exercício da cidadania.

Já a representante da Federação das Associações de Pais e Mestres, Helena Rolla Miranda Fernandes, por sua vez, defendeu também as eleições de diretores por ser uma reivindicação da sociedade e um requisito para a construção da democracia.

Posteriormente, o secretário da educação, Mares Guia Neto, faz a defesa do projeto enviado pelo governador à Assembléia. A maior preocupação do secretário foi refutar o argumento utilizado pelos adversários da eleição de diretores de que tal critério contrariaria a Constituição Estadual. Iniciou sua exposição afirmando que para o governador a educação era prioridade de sua gestão, e afirmando estar na Assembléia falando em nome do governador. Prova da preocupação do governador com a educação, argumentou, era que passados menos

---

<sup>95</sup> Na verdade, como veremos a seguir, o argumento de inconstitucionalidade levantado no debate se referia à incompatibilidade com a Constituição Estadual. A inconstitucionalidade, foi decretada pelo Supremo Tribunal Federal, posteriormente, pela incompatibilidades das eleições com a Constituição Federal.

de 60 dias da posse do governo, já estava o secretário na Assembléia discutindo a regulamentação do dispositivo constitucional que tratava dos critérios para o provimento do cargo de diretor escolar. Ressaltou que o projeto estava sendo trabalhado há muito tempo, desde a campanha eleitoral, tendo sido discutido com as bancadas de todos os partidos e seus líderes, com os funcionários da SEE e com a sociedade em geral. Afirmou ainda que “é um projeto que o governador está acompanhando com um interesse pessoal, diariamente, um projeto que cumpre a lei” (ALEMG, 1991:53). O processo proposto, segundo o secretário, seria plenamente compatível com a Constituição Estadual. Primeiro haveria uma etapa onde a titulação, habilitação, experiência e conhecimento dos candidatos seriam apurados de forma objetiva, como exige a Constituição Estadual. Posteriormente, a comunidade escolheria pelo voto entre os três candidatos melhor classificados. Afirmou que o voto é instrumento da cidadania e só com ele a sociedade cresce e se democratiza. Argumentou que a comunidade é sábia, podendo portanto medir a aptidão para a liderança. Por outro lado, afirmou que a eleição pura e simples politizaria demais a escolha. A eleição, segundo Mares Guia Neto, era apenas parte das reformas a serem implantadas. Informou que o objetivo do governo era garantir a autonomia das escolas, nos aspectos financeiro, administrativo e curricular; e que a liderança da autonomia caberia ao diretor escolar, que iria gerir os recursos da escola junto com os Colegiados. Afirmou ser impossível gerir 6.453 escolas, 207.000 funcionários e 3.040.000 alunos de forma hierárquica e baseando-se no apadrinhamento. Defendeu que o poder deveria migrar da SEE e das Delegacias Regionais para as escolas. O secretário afirmou estar disposto a discutir o projeto, aceitando emendas e sugestões. Informou, ainda, ter acertado com o presidente da Assembléia Legislativa a dilatação do prazo para a votação do projeto do governo para aprofundar a discussão. Porém, deixando claro os limites de uma discussão, alertou que o projeto foi cuidadosamente elaborado. Foram examinadas, segundo o secretário, as experiências do Rio de Janeiro, Pernambuco, São Paulo, Santa Catarina, Bahia, Belo Horizonte, Contagem, Juiz de Fora, Uberlândia e principalmente do Paraná. Afirmou, ainda, que a questão da constitucionalidade foi examinada corretamente.

O formato proposto pelo secretário acaba desagradando tanto à UTE, que rejeitava a etapa das provas, como à ADEOMG, que não aceitava a eleição. No aspecto político, a adoção

da fase do concurso visava agradar os parlamentares que defendiam o concurso como critério para o preenchimento do cargo de diretor. O secretário esperava que a etapa de provas minimizasse o receio de que o PT se utilizasse das eleições para ampliar seu espaço político-eleitoral. A UTE não queria a prova para facilitar a eleição de seus candidatos. Para que sua posição fosse aceita pela UTE, Mares Guia Neto argumentava que a única forma de passar na Assembléia Legislativa as eleições para diretores era incorporando o concurso de títulos e conhecimento. Ou seja, o secretário sustentava, com razão, que se a eleição precedida do concurso implicava alto índice de rejeição entre os parlamentares, pior seria se fosse o único critério de seleção dos diretores. A ADEOMG, por sua vez, defendia o concurso pura e simples. O fato é que ao querer atender os diversos interesses, o secretário acaba desagradando à todos. Quando o governo propõe a eleição com a prova, perde o apoio de ambas as entidades.

Posteriormente a palavra foi dada ao representante do Colegiado de Diretores do município de Pará de Minas, que apresentou um parecer de um jurista defendendo a inconstitucionalidade da eleição para diretores. O argumento do jurista parte do argumento de que a proposta de eleição atenta contra a Constituição Estadual, por esta não mencionar o critério da eleição, não podendo em decorrência uma lei ordinária estabelecê-la; e pelo fato da eleição ser um critério subjetivo, contrariando o princípio constitucional que menciona a “apuração objetiva”. O representante do Colegiado de Diretores referiu-se também a um artigo da Revista Nova Escola, de setembro de 1990, que afirma que as eleições para diretores das escolas estaduais do Paraná transformaram-se em “politicagem”.<sup>96</sup>

O deputado do PT, Adelmo Carneiro Leão, por sua vez, buscou refutar os argumentos dos que consideravam as eleições inconstitucionais. Buscou mostrar que vários princípios constitucionais não estavam sendo cumpridos como em relação ao salário dos trabalhadores e

---

<sup>96</sup> A referência não é correta. Porém cabe no argumento do representante do Colegiado de diretores um artigo da mesma revista, só que do número 57, de maio de 1992, que trata da distribuição por candidatos à direção de escolas, em Santa Catarina, de cestas de alimentos, material escolar e do fornecimento de transportes para eleitores de baixa renda.

ao direito de toda criança ter acesso à escola. Uma lógica torta, portanto, já que, conforme diz um ditado popular, “um erro não justifica o outro”. O parlamentar finalizou sua fala defendendo a construção de uma escola democrática, com participação da comunidade na escolha do diretor escolar. Sua colega de partido, Maria José Haueisen, lembrou que antes da Constituinte houve o I Congresso Mineiro de Educação, onde ficou decidido, democraticamente, que haveria eleição direta nas escolas. Para a deputada, a eleição significaria democracia, liberdade e justiça.

O deputado Ambrósio Pinto (PRS), por sua vez, do partido do governador, elogiou a iniciativa do governo de reformar o sistema de educação estadual, acabando com a interferência dos políticos nas escolas, que considerou, baseando-se em sua experiência de ex-prefeito de uma cidade do interior, maligna. Sugeriu ao secretário, no entanto, que as escolas fossem rigorosamente vigiadas para que no futuro não se transformassem em comitês eleitorais.

O deputado Geraldo Rezende (PMDB) falou em seguida. Começou lembrando que a ADEOMG, fazendo passeatas e “lobbie”, na Assembléia, derrotou, por ocasião da Constituinte, a proposta de eleições diretas, que contava inclusive com seu apoio.<sup>97</sup> Dessa forma, apesar de afirmar que sua opinião pessoal seria favorável ao projeto do governo, ele era inconstitucional. Ou seja, segundo sua opinião, a eleição feria a vontade majoritária dos constituintes. O argumento da inconstitucionalidade foi utilizado também pelo deputado José Laviola (PMDB), ativo oponente do projeto do governo nas articulações de bastidores. O deputado afirmou que estava disposto a negociar com o governo, cedendo alguma coisa, desde que o governador aceitasse o princípio da inconstitucionalidade das eleições. Estranha proposta de negociação, aceitar a inconstitucionalidade das eleições seria o mesmo que abrir mão delas. Laviola, buscando mostrar desprendimento, afirmou que como deputado majoritário sempre indicou os diretores escolhidos pelas lideranças políticas de seus redutos eleitorais e declarou-se a favor do concurso. No mesmo sentido, o deputado José Maria Pinto (PRN) apontou para a

---

<sup>97</sup> Deve-se retificar a análise do deputado. Na realidade o que houve foi uma concordância de propósitos: aos parlamentares interessava preservar um recurso de poder que era indicar diretores; aos diretores contemplados com o critério da escolha política interessava a manutenção do critério, por motivo óbvio.

inconstitucionalidade da proposta de eleição. Foi além, afirmando que os argumentos pró eleição levariam, se aceita a lógica de sua defesa, à adoção de eleições para todos os cargos da educação, inclusive o de professor. O deputado Roberto Luís Soares (PDS), se pronunciou também pela inconstitucionalidade das eleições, pois, argumentou, a posição vitoriosa na Constituinte foi o critério do concurso público. Afirmou continuar entendendo que as eleições transportariam para dentro das escolas os vícios e destemperos “das lutas radicais”. Para que não houvesse dúvidas, sugeriu que se substituísse na Constituição o termo “seleção competitiva” para o mais preciso “concurso público”. Ressaltou, no entanto, estar aberto para discutir o assunto com o secretário.

O deputado Antônio Fuzatto (PT), que havia sido dirigente da UTE no município de São João Del Rei, tomou a palavra para sugerir que se o problema era a inconstitucionalidade da eleição, que os deputados mudassem a Constituição. Atacou ainda a etapa de prova de conhecimento dos candidatos, com o argumento de que tal lógica exigiria também que os candidatos a deputado passassem por exame de conhecimento. A representante da UTE, Rosaura Magalhães Pereira, voltou a se pronunciar refutando a tese da inconstitucionalidade das eleições para diretores. Para Rosaura Magalhães, o texto aprovado na Constituição seria dúbio: fala em “seleção competitiva interna” deixando margem para a adoção tanto do concurso como da eleição. Interpretou que a eleição é uma forma de seleção, com competição entre os candidatos, e franqueada às pessoas internas às escolas. Portanto, na sua visão, não caberia falar em inconstitucionalidade. Para ela, a verdade era que os deputados que se colocavam contra as eleições temiam perder seus cabos eleitorais dentro das escolas, e com isto perder votos.

A seguir, se pronunciou a representante do Colegiado de Diretores do município de Sete Lagoas, alegando que a eleição seria algo subjetivo e passível de erros, além de contrariar a Constituição Estadual. Principalmente, nas cidades do interior a política partidária iria, segundo sua opinião, invadir as escolas. Propôs, então, em consonância com a proposta da ADEOMG, que a aptidão para a liderança fosse testada através de testes “científicos”, aplicados por psicólogos.

Houve também espaço para o pronunciamento de representantes de Associações de bairros de Belo Horizonte. Esses representantes foram levados à audiência, pela UTE e pela ADEOMG, para que fortalecessem as posições de cada uma das entidades. A representante da Associação Comunitária da Região Leste de Belo Horizonte, Maria das Dores dos Santos, reproduziu a tese da inconstitucionalidade das eleições, argumentando ainda que o povo não saberia votar. Daí sua posição contrária às eleições. Já o representante da Associação dos Moradores do Bairro Santa Mônica, colocou-se a favor da eleição, salientando que os bons diretores poderiam ser reconduzidos pelo voto ao cargo. Outro representante de Associação de bairro, afirmou que a Constituição seria dúbia sobre o assunto, argumentando que caso a vontade dos constituintes fosse concurso público, a expressão seria a consagrada e não seleção competitiva, como ficou. Portanto, o critério de eleição não seria inconstitucional. A representante da Associação de Moradores do Bairro Jaqueline defendeu o voto direto para a escolha dos diretores escolares. Com tal critério, argumentou, o diretor iria se identificar com as comunidades. Finalmente, a representante da Associação Mineira dos Inspectores Escolares-AMIE, Maria Lúcia de Carvalho Amando, reclamou que não foi dado assento na mesa de discussão à sua entidade. Não se posicionou contra ou a favor da eleição. Apenas acusou o governo de estar querendo agradar as duas partes, ao propor a etapa de provas e títulos junto com a eleição.

#### **A Assembléia Legislativa e as eleições de diretores**

O encaminhamento do Projeto de Lei que instituía eleições para diretores, proposto pelo governador, na Assembléia Legislativa se dá durante uma greve dos trabalhadores do ensino, que durou 86 dias. Tal situação implicou numa pressão muito grande sobre os parlamentares. Um indicador de que os parlamentares contrários ao critério das eleições ficaram incomodados com a pressão da categoria é que buscaram uma forma de atingir os representantes dos trabalhadores da educação. Os deputados Paulo Pettersen (PMDB), Maria Elvira (PMDB) e Tarcísio Henriques (PMDB), falando em nome de outros parlamentares, propõem a limitação do número de liberações de professores para exercerem a atividade sindical. Argumentaram que o número de professores liberados era exorbitante, 118, e que

haveria outras atividades mais importantes para a liberação de funcionários. Vejamos como se deu o encaminhamento da votação do Projeto de Lei que propunha as eleições.

Pronto o projeto da Reforma Educacional, o secretário apresentou-o, no dia 25 de março de 1991, para o governador. O projeto propunha uma reforma global do sistema público de ensino, que baseava-se em princípios constitucionais e deveria ser implementado por diversos instrumentos legais, como leis, decretos, resoluções e comunicações da SEE. Das ações planejadas, o primeiro projeto a ser enviado para a aprovação no Legislativo era o da “seleção competitiva para diretores de escolas-SECOM”. O objetivo do secretário era passar o projeto de eleições para diretores ainda no primeiro semestre, pois era considerado um passo indispensável para a implementação da Reforma Educacional. O governador inquiriu o secretário sobre a necessidade do projeto, pois estava consciente das dificuldades que o mesmo enfrentaria no Legislativo. O secretário afirmou que a mudança do critério para o recrutamento de diretores era requisito fundamental para o projeto de autonomia da escola. A legitimidade do diretor e o fim da ingerência da política partidária nas escolas eram pontos básicos para que as escolas centrassem suas ações no sentido de fornecer um ensino de qualidade. Alertou que caso fosse rejeitado pelo Legislativo estaria inviabilizada sua permanência na SEE, pois todo o seu trabalho ficaria inviabilizado. Era, portanto, uma ação indispensável dentro do planejamento do secretário. O governador alertou seu secretário para o caráter polêmico do projeto junto aos parlamentares. Sugeriu que o secretário entrasse em contato com o líder do governo na Assembléia, para articular a estratégia de sua aprovação.<sup>98</sup>

Na Reunião Ordinária da Assembléia Legislativa de 16 de abril de 1991 é lido o Projeto de Lei 198/91, enviado pelo governador, que regulamentava o artigo 196, inciso VIII da Constituição do Estado. O governador solicitou que o projeto fosse apreciado em regime de urgência (Art. 69 da Constituição). A justificativa do pedido de urgência era apoiada no Art. 79 das Disposições Transitórias da Constituição. O artigo estabelecia que a “seleção competitiva”, constante do artigo 196, VIII, da Carta, deveria se realizar no prazo de dezoito meses após a

---

<sup>98</sup> Entrevista Mares Guia Neto.

promulgação da Constituição. Prazo que já havia expirado Na exposição de motivos encaminhando o Projeto de Lei, o argumento desenvolvido foi o de que o projeto visava “aprimorar o grau de profissionalismo dos agentes investidos na direção das unidades estaduais”. Foi ressaltado, ainda, que o projeto cumpria a necessidade de regulamentar um dispositivo constitucional.

O fato do projeto ter sido enviado em caráter de urgência provoca reação de parte expressiva dos deputados, que se utilizaram da forma de encaminhamento do projeto para reclamar da tentativa de sua imposição pelo Executivo. O consenso que se formou entre os deputados é que da forma como estava ele não seria aprovado. Ou, pelo menos, o prazo para a aprovação seria longo, dada a quantidade de emendas que seriam apresentadas. Os deputados Ronaldo Vasconcelos (PL) e Maria Elvira (PMDB) alegaram a inconstitucionalidade do projeto, argumentando que seu conteúdo contrariava o artigo 196 da Constituição Estadual que não contemplava as eleições como critério para o provimento do cargo de diretor. Afirmaram ainda que com as eleições as escolas se transformariam em embrião de politicagem. O deputado Gualter Monteiro (PL), afirmou que em Belo Horizonte o critério da eleição, adotado em 1989, como veremos a seguir, era perfeitamente viável, “mas nas localidades distantes não. Nessas comunidades as disputas políticas são muito acirradas, há sempre duas facções. E a escolha de diretores através de eleição resultaria num radicalismo tão grande que não teria como frear” (jornal *Diário da Tarde*, 18/04/1991). Encerra prevendo que a proposta do governo gerava tanta polêmica que não seria votada em 1991.

O governador recomendou então ao seu secretário de educação a retirada do pedido de urgência e a realização de uma reunião com todos os líderes dos partidos para explicar o sentido do projeto. Vale aqui reproduzir a apreciação de Mares Guia Neto sobre a reação ao projeto do governo:

“somente após enviar à Assembléia o projeto da seleção competitiva para a escolha de diretores, regulamentando o artigo da Constituição, percebemos o quanto ele era polêmico. O Senhor Governador retirou então o pedido de regime de urgência para a sua tramitação. Olhando retrospectivamente, a

decisão do Governador foi muito apropriada pois permitiu que houvesse uma ampla discussão da matéria. Tivemos até uma sessão pública em que o assunto 'escolha de diretores' foi debatido" (GUIA NETO, 1991:35-6).

A reunião foi realizada, com a distribuição da minuta do projeto. A estratégia do secretário foi tratar o projeto não de forma isolada, mas dentro do projeto da Reforma Educacional proposta pelo governo. Argumentou que a concepção da reforma não permitia descartar qualquer de seus aspectos, sob pena de acabar com a sua lógica. Buscou convencer os parlamentares que estes poderiam apresentar a melhoria da educação pública ao seu eleitorado, transformando este fato em votos, ao invés de agradar algumas dezenas ou centenas de pessoas com a indicação para diretores. Foi combinado também com cada líder uma visita do secretário às bancadas de todos os partidos para a discussão do projeto, o que foi feito nas duas semanas seguintes.

Em uma reunião conjunta das comissões de Constituição e Justiça, de Educação, Cultura, Desporto e Turismo e Lazer e de Fiscalização Financeira e Orçamentária, realizada em 24 de abril de 1991, foi colocado em discussão os pareceres dos relatores, deputados Bonifácio Mourão (PMDB) e Cássimo Freitas (PMDB) sobre o Projeto de Lei n. 198/91, proposto pelo governador do estado, regulamentando o art. 196, inciso VIII da Constituição do Estado, dispendo sobre o provimento da direção de unidades estaduais de ensino. O relator, deputado Bonifácio Mourão, levanta a necessidade de ouvir pessoas ligadas ao assunto, inclusive o secretário de educação. Os deputados Antônio Fuzatto (PT) e Roberto Luiz Soares (PDS) formalizam a solicitação da realização de uma audiência pública relacionando, cada qual, as entidades que deveriam ser ouvidas. O presidente da reunião, deputado Paulo Carvalho (PMDB), defere o pedido. Ainda o deputado Roberto Luiz Soares suscita questão de ordem questionando o regime de urgência solicitado pelo governador para a tramitação da matéria, ao que o presidente da reunião pede prazo para responder. Posteriormente o próprio governador retirou o pedido de urgência. A audiência pública, cujo conteúdo foi descrito no tópico anterior deste trabalho, é realizada em 29 de abril, com ampla representação dos setores interessados na questão.

O secretário utiliza-se da estratégia de pressionar os presidentes das comissões e parlamentares com influência na matéria. Dentro dessa estratégia, por exemplo, Mares Guia Neto recebe a visita de Bonifácio Mourão, da Comissão de Constituição e Justiça, e Maria Elvira, parlamentar atuante nas questões da educação. Tentou convencê-los da importância das eleições dentro da lógica da Reforma visando a autonomia da escola. O argumento de Mares Guia Neto era inserir as eleições dentro de um desenho maior de mudança do sistema estadual de ensino. O Projeto 198/91 foi aprovado pelas Comissões de Fiscalização Financeira e Orçamentária, de Justiça e de Educação e Cultura. Para acelerar o processo, houve acordo de lideranças para dispensar a publicação prévia dos pareceres.

Na Reunião Ordinária de 07 de maio de 1991, o deputado Antônio Fuzatto (PT) apresentou um substitutivo ao Projeto de Lei do governo (198/91) que tratava de eleições diretas para diretores escolares. Na verdade, o deputado estava encaminhando proposta da UTE. O parlamentar propôs ampliar as funções da Assembléia escolar, dando-lhe poder de destituir o diretor e diminuindo para a idade de 13 anos o requisito para a participação de alunos, e que o número de componentes do Colegiado ficasse a cargo de cada escola. A flexibilidade do número de participantes do Colegiado visava dificultar o seu controle pelo diretor. Com relação à “seleção competitiva interna” o parlamentar propôs a supressão da etapa de exames, e o requisito para a candidatura do pretendente ter dois anos de experiência profissional, no mínimo, e habilitação em magistério. Fuzatto defendeu o seu substitutivo em plenário, que posteriormente é derrotado em todas as comissões.

Nos últimos dias do mês de maio, foi oferecido um jantar em homenagem ao então governador de Brasília, Joaquim Roriz, na residência oficial do governador de Minas Gerais, onde estavam presentes os líderes de todos os partidos, o que não era praxe, pois nesses eventos eram convidados apenas o presidente da Assembléia e o líder do governo. No final do jantar, o governador chamou para uma conversa os secretários de estado presentes, o presidente da Assembléia Romeu Queiroz, José Ferraz que era líder do governo e os líderes de todos os partidos. O governador pediu a palavra e ressaltou que o projeto da eleição de diretores não era um projeto do secretário, mas dele, governador. Acrescentou que tinha um

compromisso de campanha de melhorar a educação e acabar com a indicação política de diretores. A partir desse dia, com a determinação do governador, as perspectivas do projeto na Assembléia começaram a mudar: um projeto que era tido como sendo do secretário, com forte oposição dos parlamentares, passa a ser um projeto do governador com todos os desdobramentos que isto significava. Ou seja, os governadores estaduais controlam recursos financeiros e administrativos que são fundamentais para a carreira da maioria dos políticos. Daí o “situacionismo” ser uma característica constante da política brasileira. Ao colocar de forma explícita sua expectativa com relação à postura dos parlamentares, o governador insere um elemento fundamental para a decisão dos deputados.

Colocada a posição do governador, e a probabilidade da aprovação das eleições, difundiu-se um receio por parte de diversos deputados da ocorrência de exceções após aprovado o projeto, ou seja, que certos parlamentares continuassem a indicar diretores. O receio desses parlamentares era o de que se passasse de uma situação em que estava claro o critério de indicação de diretores, o deputado majoritário, para a adoção de eleições cujos resultados seriam acatados ou não, conforme o mais adequado para o governador. Dessa forma, o governador teria um instrumento a mais de poder sobre os parlamentares. Tal preocupação revelava um certo ceticismo quanto à capacidade, e à vontade, do governo de acabar com a patronagem no sistema de educação. O secretário afirmou, porém, que não haveriam exceções, o que na realidade foi cumprido. Cerca de 20 dias depois o projeto foi aprovado, sem qualquer modificação.

No dia marcado para a votação, em 26 de junho de 1991, o PMDB, que tinha 20 deputados, encontrava-se dividido e com forte resistência ao projeto. O líder do partido, deputado Geraldo Rezende, convocou uma reunião da bancada para tirar uma posição comum do partido, que deveria portanto votar em bloco. Foi colocada em votação a posição que o partido deveria tomar e venceram, por 11 a 9, os que eram contra o projeto do governo. O deputado Laviola, que votara contra a adoção das eleições e que tinha sido talvez o maior opositor do projeto do governo, confrontado com o resultado reformulou sua posição: afirmou que apesar de indicar mais de 400 diretores, não votaria contra o governo. Afirmando que

apesar do projeto ser muito prejudicial para ele, no entanto mudava de posição. O deputado João Batista Marques, que seguia a orientação do deputado José Laviola, mudou também o seu voto. A votação vira para 11 a 9 a favor do projeto. Quando o PMDB apresenta sua posição no plenário, no dia seguinte, a expectativa de aprovação do projeto se difundiu, dado o peso de sua bancada, fazendo com que os parlamentares dos outros partidos votassem a favor do projeto. Ressalte-se que o PT, com 10 deputados, passou a defender o projeto do governo, mesmo com ressalvas à etapa do exame de conhecimento. O PDT, PRN e PRS votaram em bloco a favor do projeto do governo.

Em 27 de junho de 1991, por acordo de lideranças, o Projeto 198/91 foi colocado em votação em plenário. O critério de decisão foi votação nominal. Fuzatto (PT) reapresentou em plenário um substitutivo que suprimia a etapa das provas e, por outro lado, Roberto Luís Soares (PDS) propôs um substitutivo adotando o concurso público como critério para a escolha dos diretores. Justificando a necessidade de aprovação do projeto do governo, dada a greve dos professores, o deputado Antônio Carlos Pereira (PT) propôs acordo em que o PT retiraria seu substitutivo caso o deputado Roberto Luís Soares procedesse da mesma maneira. O deputado do PDS reluta em aceitar o acordo, acenando que se o projeto do governo passasse seria contestado judicialmente. No caso da manutenção dos substitutivos, os projetos teriam que ser apreciados pela Comissão de Educação e Cultura, o que atrasaria o processo. Instaurou-se assim uma disputa em que diversas posições foram expostas, sem coerência partidária. Manifestaram-se pela retirada dos substitutivos os deputados José Militão (PSDB), Milton Salles (PFL), Wilson Pires (PRN), Ambrósio Pinto (PRS), Roberto Amaral (PTB), Ibrahim Jacob (PDT), Roberto Carvalho (PT), Jaime Martins (PFL) e Cóssimo Freitas. Geraldo Rezende (PMDB) e Ermano Batista (PL), manifestaram o voto favorável ao projeto do governo com a ressalva do primeiro de que considerava o projeto inconstitucional e do segundo que defendia que a Constituição deveria ser emendada. Bonifácio Mourão (PMDB), que havia sido relator da Constituição, afirmou que o projeto do governador não era inconstitucional, pois a Carta estadual deveria ser interpretada pela gramática e não pelo espírito. Foi a forma de escapar do fato de que o “espírito” do artigo aprovado contrariava a adoção de eleições. Os deputados Tarcísio Henrique (PMDB) e Paulo Pettersen (PMDB)

solicitaram ao deputado Roberto Luís Soares que mantivesse seu substitutivo. O resultado foi que Fuzatto retirou seu substitutivo e Soares manteve o seu, que foi votado e reprovado pela Comissão de Educação e Cultura que se encontrava em vigília para apreciar os substitutivos e emendas.

Em 29 de junho de 1991, o plenário da Assembléia aprova o proposto pelo governador Hélio Garcia. Em 04 de julho, a Assembléia Legislativa encaminha a proposição de lei para sanção do governador. Finalmente, o governador sanciona a Lei 10.486 em 24 de julho do mesmo ano, adotando a nova sistemática para provimento dos cargos de diretor, com um veto. O veto visava eliminar vantagens relativas à contagem de tempo de serviço para aposentadoria e incorporação de gratificação aos salários, que os parlamentares concederam aos diretores que estavam no cargo naquele momento, e que o governador alegou ser inconstitucional. O veto foi acatado pelo Legislativo. O fato é que o projeto de eleição para diretor é aprovado no Legislativo: dos 77 deputados estaduais, 56 se apresentam para a votação da matéria, que tem 53 votos favoráveis. É aprovada até por “deputados que faziam mais de 400 nomeações de diretor e estavam convencidos de que dependiam delas para se eleger...” (GUIA NETO, 1996).

A nova sistemática de escolha dos diretores em Minas Gerais foi denominada de “Seleção Competitiva Interna de Diretores Escolares-SECOM”. O novo modelo exigia que o candidato fosse profissional da educação, detentor de função pública estável, que trabalhasse ou tivesse trabalhado na escola por no mínimo dois anos, ininterruptos ou não. Segundo o modelo adotado, o processo iniciava-se com provas para avaliação de conhecimentos e capacidade gerencial dos candidatos. Nessa primeira etapa, seriam selecionados os três primeiros colocados em cada escola. Os três primeiros classificados aprovados na primeira fase passariam para segunda fase, desde que tivessem alcançado pelo menos 60% dos pontos nas provas. Na segunda fase, os candidatos deveriam apresentar seu programa de trabalho para ser discutido pela assembléia geral, visando informar o voto secreto de pais (um voto por família, independente do número de filhos matriculados na escola), alunos maiores de 16 anos e servidores da escola que formariam o colégio eleitoral que escolheria o novo diretor. O peso eleitoral atribuído a cada segmento dos votantes seria de 50% para os servidores e 50% para os

pais e alunos. O candidato mais votado, desde que recebesse mais de 50% dos votos válidos, deveria ser nomeado diretor. No caso de nenhum candidato conseguir a maioria dos votos, deveria ser realizado um segundo turno disputado pelos dois candidatos melhor classificados no primeiro turno. Na concepção inicial do processo, o segundo mais votado tornava-se o vice-diretor e o resultado da prova tinha o poder de reverter o resultado da eleição: o mais votado tinha a possibilidade de virar vice do segundo mais votado, caso tivesse nota pior na prova. Na verdade, a adoção de tal critério implicava em considerar a etapa da prova mais importante que a etapa da eleição. As entidades representativas da categoria, especialmente a UTE, protestam e, sem maiores problemas, a prova passa a valer apenas como requisito para a candidatura, tomando posse o mais votado, que ainda teria o poder escolher o seu vice. Nas pequenas escolas do interior que não contavam com a figura do diretor, a direção da escola deveria ser exercida por um coordenador, que continuava a ser designado pela SEE. Ficou definido que a cada eleição haveria uma avaliação do processo visando aprimorá-lo (MINAS GERAIS, s/d.).

Em 1990, 2,7% dos diretores estavam no cargo por concurso, 29,8% por indicação técnica, 56,0% por indicação política e 11,6% foram eleitos (MINAS GERAIS, 1992). Esses escolhidos por eleição representavam resquícios da prática da eleição informal, que começou a vigorar no Governo Tancredo Neves, onde a comunidade escolhia informalmente seu candidato e depois pressionava o deputado majoritário para que o mesmo fosse o indicado. As eleições são adotadas pela primeira vez, formalmente, em novembro de 1991, sendo o mandato dos eleitos de 2 anos, a título experimental. Das 6.500 escolas estaduais, 4.500 participaram do primeiro processo de seleção e tiveram os candidatos vencedores nomeados pela SEE; em 51 escolas não houve processo competitivo, já que os diretores em exercício ocupavam o cargo em decorrência de concurso público, tendo assim direito à estabilidade; em 932 escolas os candidatos não passaram na prova escrita e foram indicados os de maior experiência profissional; e em 1.000 escolas os coordenadores de ensino foram nomeados pelo secretário (BRASÍLIA, 1993:24). Em dezembro de 1993, realiza-se novo processo de escolha, com mandato de 3 anos para os eleitos, com direito a uma reeleição. Em 1996 há outro processo de escolha para diretores, que se mostra bastante politizado, por coincidir com as eleições municipais. Nesse processo as eleições municipais acabam contaminando as eleições de

diretores, especialmente nas pequenas cidades. Os candidatos às prefeituras se envolvem, em muitos casos, na eleição de diretores. Como não podem mais indicar os diretores, vários políticos buscam utilizar sua experiência política para influenciar no processo de eleição que se dá na unidade escolar. Segundo avaliação feita sobre a nova sistemática, ela significou “o fim do clientelismo político no preenchimento do cargo de diretor de escola e está se mostrando uma prática saudável, capaz de levar a escolhas cada vez mais acertadas” (BRASÍLIA, 1993:27). Além disto, a avaliação correlaciona positivamente envolvimento das famílias com a escola e melhoria da qualidade de ensino.

No entanto, a polêmica sobre a eleição como critério de provimento do cargo de diretor escolar continua mesmo após a aprovação da SECOM. Houve diversas tentativas de reversão dos seus resultados, a maioria sem obter sucesso contudo. Conforme as palavras de Mello e Silva sobre o caso de Minas Gerais,

“Alguns problemas começaram a surgir com certa frequência no ano de 1992, talvez por ser este um ano de eleições a nível municipal. Tem sido demandada, por alguns deputados e candidatos a prefeitos e vereadores (membros das Câmaras Municipais), a substituição de diretores(as) escolhidos(as) pela SECOM por outros pertencentes a seus esquemas eleitorais.” (MELLO e SILVA, 1994:32)

Porém, os opositores da institucionalização do critério de eleição de diretores escolares começaram, em todo o país, a alegar a sua inconstitucionalidade, baseando-se no inciso II, artigo 37, da Constituição federal, que reza que os cargos em comissão são de livre nomeação e exoneração do chefe do Executivo. A justiça considerou procedente tal argumentação. Vários são os exemplos de contestação das eleições para diretores de escolas públicas. Em 1991, no Mato Grosso, as eleições, contempladas na Constituição estadual, foram suspensas pelo Superior Tribunal Federal-STF, por solicitação do governador do estado. No Rio Grande do Sul, o governador Alceu Colares (PDT), entra com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade-ADIn contra as eleições, que é aprovada pelo STF, em 1991. No Paraná, em outubro de 1991, o STF defere medida cautelar revogando artigo da Constituição estadual que adotava as eleições, por solicitação do governador Roberto Requião (PMDB). Em 1993, sai a sentença

definitiva confirmando a decisão anterior. Em Santa Catarina, em 1990, o governador Pedro Ivo (PMDB) entra com uma ADIn contra as eleições no STF que é acatada.

Em Minas Gerais, a reação mais persistente à nova sistemática acaba sendo dos antigos diretores que se mobilizam contra a mudança. Como parte de sua estratégia de combate à nova sistemática de provisão do cargo de diretor, a ADEOMG entra com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade arguindo a validade da Lei 198/91<sup>99</sup>, argumentando sua incompatibilidade com dispostos na Constituição Federal. Em 22 de novembro de 1991, o Supremo Tribunal Federal concede, por unanimidade, liminar acatando a solicitação de inconstitucionalidade da ADEOMG, e ordena a suspensão do processo de seleção de diretores, implantado pela Lei 10.484 de 24/07/91 e pelo Decreto 32.855, de 27/5/91. Como o governo mineiro não foi notificado no prazo devido, não houve a suspensão da primeira eleição, que se realiza em 24 de novembro de 1991. Os primeiros diretores selecionados pelo voto da comunidade escolar tornam-se titulares de um mandato, só podendo ser destituídos por processo administrativo. A partir do segundo processo de seleção, não há legislação amparando o modelo adotado e os empossados passam a depender da vontade do governador para se manterem no cargo. Posteriormente, no final de 1996, o Superior Tribunal Federal profere a sentença final, declarando inconstitucional a legislação sobre a “seleção competitiva de diretores-SECOM”.<sup>100</sup>

A partir da realização da segunda eleição, o processo de escolha do diretor pela comunidade escolar torna-se informal. O diretor torna-se legalmente ocupante de cargo de confiança, ficando teoricamente vulnerável à alternância dos governadores.<sup>101</sup> Em Minas, até hoje o processo de escolha adotado em 1991 continua em vigência. Porém, desde então até 1999, há a continuidade do mesmo grupo no poder. O governador que toma posse em 1995, Eduardo Azeredo, foi apoiado por Hélio Garcia e teve como secretário de educação Mares

---

<sup>99</sup> A ação direta de inconstitucionalidade-ADIn, visa possibilitar o controle da constitucionalidade das leis, podendo ser proposta, entre outras instituições, por “confederação sindical ou entidade de classe”, conforme o artigo 103 da Constituição de 1988.

<sup>100</sup> A sentença final foi publicada no *Diário do Judiciário* de 11/04/97.

<sup>101</sup> No Distrito Federal, por exemplo, os diretores eleitos que não subordinavam-se aos interesses do governador acabaram sendo demitidos (PARO, 1996:59).

Guia Neto, que é ainda era vice-governador. Posteriormente, é eleito como governador Itamar Franco que, coerente com a aliança de centro-esquerda que articula para governar, mantém o critério da eleição de diretores. Assim, mesmo quando **sub judice** ou quando já declarada a sua inconstitucionalidade, os governos continuam adotando, de maneira informal, os critérios estabelecidas pela Lei 10.486. A questão que fica é, por um lado, a vulnerabilidade dos diretores frente ao Executivo, que pode destituí-los segundo sua vontade e, por outro, a fragilidade do processo frente a alternância de poder no governo estadual. A prática da eleição amparada pela lei tornaria mais complicada a sua revogação, que exigiria uma decisão do Legislativo. Sendo assim, o poder de pressão da sociedade ficaria potencializado e a mudança acabaria implicando em custos para os opositores da eleição para diretores. Nada garante, portanto, a continuidade do processo. Isto porque o governador passa a ter maior autonomia de impor sua vontade, ou seja, o processo passa a depender mais da postura de cada governador.

O interessante notar é que dadas as “regras do jogo” e especificamente a adoção pela Constituição federal de 1988 do dispositivo da Ação Direta de Inconstitucionalidade, um grupo de diretores, minoritário e com poder de pressão infinitamente menor que as entidades representativas dos trabalhadores do ensino, acaba fazendo valer, pelo menos formalmente, seus interesses. O caso corrobora a tese de que o conjunto de normas institucionais determina os parâmetros da ação do governo e dos grupos de interesse (IMMERGUT, 1996:140). Ou seja, o formato institucional demarca as possibilidades de ação e de sucesso das organizações de interesses. O que ocorreu é que a existência de uma instância de veto (**veto point**) obstaculizou ou, mais exatamente, vulnerabilizou uma iniciativa reformista. A ADEOMG, através de um dispositivo constitucional que permite a uma entidade de classe questionar a constitucionalidade de uma lei estadual junto ao Superior Tribunal Federal, acabou anulando a validade da lei que instituiu a eleição para diretores.

### **As idéias e o contexto internacional**

No final da década de 80, um grande consenso passa a ser criado em torno da

importância e do valor da educação, seja como instrumento de desenvolvimento econômico e social, seja como instrumento da formação política e cultural do cidadão. A defesa da educação passa a ser feita tanto pelos adeptos da economia de mercado quanto pelos seus críticos, com ênfases ou motivos diferentes naturalmente. Mesmo os empresários, que se mantinham afastados desse tipo de preocupação, passam a defender a universalização da educação básica. Tal situação decorre, em grande medida, da nova configuração da sociedade, economia e política no mundo.

Se o contexto que marca as mudanças na educação na primeira metade da década de 80 é o movimento pela democratização não só no Brasil como em vários outros países da América Latina, na Reforma Educacional de 1991 a referência é as transformações pelas quais passa o mundo no último quartel do século XX. A partir de meados da década de 70, depois de um ciclo de desenvolvimento que Hobsbawm chama de “a era de ouro”, o capitalismo entra em crise.<sup>102</sup> Como resultado de uma série de fatores, como a crise econômica mundial, a transferência de tecnologia bélica para outros ramos de produção, o colapso dos regimes do “socialismo burocrático”, cuja data emblemática é 1989 com a queda do Muro de Berlim, e a hegemonia neoliberal como modelo orientador da ação de uma ampla gama de governos, uma nova ordem configura-se no mundo.

Três são as dimensões que combinadas podem explicar o mundo a partir do final dos anos 80. Em primeiro lugar, uma Nova Ordem Internacional se impõe. No lugar da bipolaridade do mundo da Guerra Fria, onde a lógica das relações internacionais se referia, em última instância, aos interesses das duas grandes potências, os EUA e a URSS, surge um mundo caracterizado pela multipolaridade, onde diversos blocos se articulam visando a inserção de economias nacionais num mercado mais amplo, ainda que com uma clara hegemonia política, militar e econômica dos EUA.

---

<sup>102</sup> Hobsbawm, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Uma outra dimensão das transformações pelas quais passa o mundo, é o fenômeno da globalização. Sem querer apresentar aqui as diversas posições do debate sobre o tema, permeado por interpretações diversas, para os objetivos deste trabalho é suficiente que se tome o fenômeno como “a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa” (GIDDENS, 1991:69). Isso quer dizer que o mundo se torna mais interdependente, o que significa, em certo aspecto, a exigência de um determinado padrão de produção como requisito para a concorrência das economias no mercado mundial. Alguns aspectos são importantes nessa globalização. Inicialmente, o fenômeno é fruto da revolução tecnológica ocorrida com o advento da informática aplicada aos meios de comunicação e transportes, às formas de produção e distribuição de mercadorias. Um outro aspecto é o enfraquecimento dos Estados-nacionais frente ao capital, especialmente ao capital financeiro, que ganha maior mobilidade num mercado mundial cada vez mais merecedor desta qualificação. É o que Ianni qualifica de “interdependência das nações” ou “sistema mundial” (1996:59). A produção se torna super-especializada, com uma composição cada vez mais baseada no chamado capital fixo, em detrimento da mão de obra, e cada vez mais necessitada de mercados, para poder encontrar demanda para o resultado em oferta de sua produtividade crescente.

Um outro aspecto das mudanças é a difusão do pensamento neoliberal, que torna-se hegemônico com o fim do “socialismo real” e com a crise econômica do capitalismo mundial (incluindo aí as social-democracias), a partir da eleição de Thatcher, em 1979, na Inglaterra e Reagan em 1980 nos EUA. O neoliberalismo aparece como alternativa teórica e política ao capitalismo em crise, particularmente ao “Welfare State”, na Europa, e ao nacional-desenvolvimentismo, na América Latina. Em sua forma mais pura, representa um ataque a qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, através de um discurso anticomunista radical. Considera como características da ação estatal a ineficiência, a improdutividade, o desperdício, a burocratização em contraposição às virtudes do mercado como eficiência, produtividade, alocação adequada dos recursos e menos burocracia. Em resumo, retomando as idéias do liberalismo econômico num contexto específico, os neoliberais

propõem, como tendência, um Estado ausente na regulamentação da economia e no amparo social; disciplina orçamentária; privatizações; redução dos impostos sobre os rendimentos mais altos, de modo a incentivar os agentes econômicos; livre mercado entre as nações, através da derrubada da legislação protecionista. Essas políticas foram adotadas pelos mais diferentes governos, de forma crescente, nos anos 80 e 90 (ANDERSON, 1995).

No Brasil, pode-se dizer que o modelo neoliberal começa a ser adotado a partir do final do Governo Sarney, especificamente com a posse de Mailson da Nóbrega no Ministério da Fazenda. Mas vai ser implementado de forma mais completa no Governo Collor. O importante, porém, é observar que o neoliberalismo implica num mercado mundial cada vez mais aberto, acirrando de forma dramática a concorrência entre as empresas. No Brasil, por exemplo, amplos setores da economia se viram frente ao dilema de ou reestruturar sua produção segundo os padrões tecnológico, de organização e produtividade característicos das empresas mais avançadas do mercado mundial ou fenecerem. Dentro dessa estruturação da concorrência a educação aparece como componente fundamental.

Novas formas de concorrência e novas tecnologias implicam na transformação das formas de organização do trabalho. A produção passa a demandar um novo tipo de trabalhador. A nova organização da produção passa a enfatizar com cada vez mais ênfase o aumento da produtividade, da qualidade e da redução dos custos. A experiência japonesa, em particular, leva às últimas conseqüências o pressuposto do modelo fordista de organização do trabalho de que é possível organizar a produção cientificamente. No chamado toyotismo, padrão de organização da produção que se torna paradigma a partir dos anos 80, o administrador de uma fábrica tem seu papel ampliado: deve se preocupar com o mercado, com a melhora do processo de produção e com o desenvolvimento de novos produtos. Ao trabalhador cabe executar o seu trabalho com uma autonomia muito maior que nos modelos anteriores. Cabe ao trabalhador, por exemplo, tomar decisões sobre conserto de máquinas no caso de defeitos, antes de chamar um técnico, decidir sobre a paralisação da produção em caso de necessidade, detectar uma grande variedade de problemas e propor soluções. A gerência da fábrica passa a ser participativa, visando aproveitar o conhecimento de quem trabalha na

produção no sentido de aumentar a produtividade e a qualidade, gerar novos produtos e melhorar os processos produtivos, reduzir os custos e o desperdício. Os níveis hierárquicos são reduzidos, bem como os postos de trabalho. Segundo Sennett (1999:60), na era do que ele chama de capitalismo flexível, a “forma de produção exige rápidas tomadas de decisões, e assim serve ao grupo de trabalho pequeno; numa grande pirâmide burocrática, em contraste, a tomada de decisões perde rapidez”. Ou seja, para competir as empresas necessitam de agilidade na tomada de decisões, o que exige novas formas de organização e gerenciamento. Segundo Barros de Castro,

“Esse último movimento parece culminar nos dias que correm com a delegação de iniciativa aos empregados e uma crescente descentralização decisória. Ganha assim importância a noção de que aquilo que distingue e define as empresas é o conhecimento nelas acumulado. Confirma-se, assim, a importância da noção de ‘trabalhador do conhecimento’ (Drucker) e do ‘gerenciamento do conhecimento’”. (Antonio Barros de Castro, *Folha de São Paulo*, 21/07/99: 2-2)

Todas essas transformações, são vistas pelos setores empresariais e pelos formuladores de políticas, no Brasil, como cruciais para a sobrevivência das empresas. Com o acirramento da competitividade, devido a abertura do mercado brasileiro para produtos estrangeiros, a difusão do toyotismo é visto como a maneira de adquirir competitividade (FERRO, 1993:22). Até a década de 80, a economia brasileira baseava-se na utilização de mão-de-obra barata e relativamente desqualificada. Com as transformações econômicas mundiais, os elementos propulsores do desenvolvimento passam a ser tecnologia e qualificação do trabalhador. A educação é vista como fator fundamental de desenvolvimento econômico. Assim, como estratégia de desenvolvimento, é fundamental que as empresas e o Estado invistam na qualificação do trabalhador nacional. Se os novos processos produtivos não se expandiram da forma como os especialistas no tema gostariam, a verdade é que, a partir do início dos anos 90, com a política de abertura do mercado, novas formas de gestão como “just in time”, a terceirização, a polivalência de múltiplas tarefas, os planos de sugestão, as células de produção, a automação e os programas de qualidade têm difusão cada vez maior. É interessante observar que o principal obstáculo para a introdução do novo modelo no Brasil, conforme avaliação dos

empresários, é o baixo nível educacional e de qualificação do trabalhador brasileiro (MATOSO, 1993:21).

As transformações descritas acima implicam na rediscussão do papel do Estado enquanto formulador e gestor de políticas públicas. Se mudanças são realizadas tanto nas formas de estruturação e gestão de instituições privadas, a mesma tendência ocorre com relação às instituições públicas. Dessa forma, no programa de campanha de Hélio Garcia ao governo, já estava explícita a preocupação de “enfrentar o duplo desafio de reverter, com urgência, o quadro social dramático em que se encontra a população mineira e, ao mesmo tempo, preparar Minas para uma posição de liderança no século XXI, sintonizada com as profundas transformações econômicas, tecnológicas e sociais em curso no país e no mundo...” (GARCIA, 1990:01). Traduzindo essa preocupação para a questão educacional, colocava-se a necessidade de se criar novos padrões educacionais, sintonizados com a nova ordem internacional, com a globalização dos mercados e a nova organização do trabalho. Então, se para os dirigentes da SEE no período 1983/86 qualidade na educação significava formação de cidadania política e construção de uma sociedade democrática, a partir de 1991, a idéia de qualidade passa a relacionar educação, tecnologia e desenvolvimento econômico, no contexto do mundo globalizado e do triunfo do neoliberalismo. A educação passa a ser vista sobre a ótica do investimento econômico e do cálculo de custo/benefício.

É dentro de tais parâmetros que Mares Guia Neto dá ênfase na necessidade de um ensino público de qualidade. O secretário concebe que “a qualidade do serviço prestado na educação está comprometida. A comprovação mais significativa desta realidade é a insatisfação da sociedade com o ensino que lhe oferecemos”. Afirma ainda que “sociedade está se conscientizando do real papel da educação no desenvolvimento social e econômico do País” (GUIA NETO, 1991a).

A filosofia que sustenta as reformas realizadas na educação no segundo mandato do governador Hélio Garcia pode ser inferida das palavras proferidas pelo secretário Walfrido dos Mares Guia Neto no I Congresso Brasileiro de Financiamento do Desenvolvimento, promovido

pela Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento-ABDE (GUIA NETO, s. d.). Em contraste com o discurso dos ocupantes da SEE no Governo Tancredo Neves, marcado pela ênfase na formação do cidadão e na construção da democracia, agora o discurso enfatiza as questões técnicas e econômicas. O argumento central é o de que o desenvolvimento brasileiro baseado em mão-de-obra desqualificada e barata se esgota no início da década de 80. As empresas passam a se mover pelo mundo em busca de competência técnica, pois as novas tecnologias de produção assim o exigem. A qualidade da mão-de-obra, e portanto seu nível educacional, torna-se requisito para o desenvolvimento econômico. Mares Guia Neto exemplifica com a tese de que foi a prioridade dada à educação que permitiu o enorme sucesso econômico dos “tigres asiáticos”. Sustentando a tese de outros autores, o secretário de educação escreve:

“O Professor de Yale Paul Kennedy, autor de Preparando-se para o Século 21 – Perdedores e Ganhadores, afirma que a principal razão para o rápido desenvolvimento dos países asiáticos é a sua ênfase na educação. Kennedy relaciona os latino-americanos, inclusive o Brasil, entre os prováveis perdedores na luta pelo desenvolvimento.

Diante deste quadro, há especialistas que defendem o ponto de vista de que o Brasil estaria hoje em melhores condições sociais e econômicas se a ênfase dos planos governamentais das décadas de 1960 e 1970 tivesse sido a educação do povo brasileiro ao invés da industrialização do país.” (GUIA NETO, s. d.:5)

É interessante ressaltar aqui a reiterada referência aos “tigres asiáticos” por parte dos mentores da Reforma Educacional. Costa atenta para tal fato afirmando que “as comparações com os chamados ‘tigres asiáticos’ se sucedem. Nelas, é ressaltado o grande incremento da escolaridade básica e média de tal forma que fica implícita a atribuição dos saltos econômicos aos ‘saltos educacionais’ operados nesses países” (apud MATTOS, 1998:117). Um ensino básico de qualidade e universalizado passa ser tomado então, como mostrou a experiência daqueles países orientais, imperativo para os demais países que almejam se desenvolver.

A Reforma Educacional de 1991 deve ser referida às transformações pelas quais passam o mundo. Seu conteúdo incorpora a descentralização e gestão participativa da educação, elementos que estavam na agenda desde o final dos anos 70, porém com outros objetivos. A

idéia é que os fatores problemáticos da educação são a centralização excessiva do sistema, a excessiva presença do estado no setor e o excesso de política. A solução surge portanto, ao avesso, pela descentralização, democracia, autonomia da escola e envolvimento comunitário traduzido em participação e responsabilização. A tradução de tais proposições pode ser feita da seguinte forma: “descentralização da gestão significa menos responsabilidade operacional do Estado – ‘estado mínimo na educação’; democracia de gestão significa responsabilização da escola pelo seu sucesso – ‘competitividade no mercado da educação’; autonomia significa desregulação central e regulação pelo autogoverno da escola – ‘regras de mercado’; envolvimento comunitário significa mecanismo de pressão e de co-financiamento – ‘reajuste econômico do Estado pela redução de gastos’. Enfim, qualidade do ensino significa poder de controle geral do Estado por meio da avaliação sistêmica – ‘racionalidade custo/benefício, menos gastos e mais controle com maior índice de resultados e melhor qualidade’” (MATTOS, 1998:118).

Esses argumentos são reproduzidos pelos dirigentes da SEE e seus consultores, todos eles em consonância com as orientações dos organismos internacionais e nacionais ligados às políticas educacionais. Tomemos como exemplo as idéias de alguns autores envolvidos com a Reforma de 1991 em Minas. Guiomar Namó de Mello, consultora da SEE quando da implementação da Reforma de 1991, é um bom exemplo da mudança de concepção que orienta as políticas educacionais do ensino público mineiro. Sua trajetória pessoal é exemplo da mudança de paradigma, digamos, na abordagem da política educacional. Mello, que participou do grupo que no início dos anos 80 utilizava-se de Gramsci para abordar o problema da educação, passa nos anos 90 a compartilhar das idéias divulgadas pelo Banco Mundial. A autora nota que

“os países industrializados mais adiantados deslocam (...) as prioridades de investimento em infra-estrutura e equipamentos para a formação de habilidades cognitivas e competências sociais da população. Esse deslocamento faz com que a educação escolar adquira centralidade nas pautas governamentais e na agenda dos debates que buscam caminhos para uma reestruturação competitiva da economia, com equidade social.” (apud MATTOS, 1998:120)

Continua ainda afirmando que é urgente “diminuir o tamanho da máquina pública, descentralizar recursos e encargos para os níveis locais e os municípios. Ao mesmo tempo, será imprescindível instituir mecanismos de controle sobre o ensino e de colaboração entre o Estado gestor e a sociedade civil para enfrentar a crise educacional” (apud MATTOS, 1998:120). Na mesma linha de pensamento, Oliveira, consultor da SEE e principal assessor de Mares Guia Neto, afirma que o Estado deve cumprir o papel não de “fazedor” da educação, mas sim de regulador, passando para a comunidade escolar a responsabilidade de gestão das escolas. Segundo Oliveira, no final deste século esgotou-se “a idéia de que a escola possa ser gerenciada como um serviço público, muito menos de massa” (apud MATTOS, 1998:121).

Um aspecto particular do conjunto de idéias que passa a orientar a reforma das instituições públicas e privadas, no mundo, é a adoção de programas de Qualidade Total. Em 1990, surgem as primeiras tentativas de implantar programas de qualidade total na administração pública brasileira. É nesse ano, por exemplo, que é instituído, pelo Governo Federal, o Prêmio Nacional de Qualidade e o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade. Tanto no setor privado quanto no setor público a idéia de qualidade conquista por essa época a mente de diversos segmentos de funcionários. Inclusive a direção da SEE.

Mares Guia Neto toma posse como secretário em 18/3/91. Em abril de 1991, ele escreveu uma carta para o Banco Mundial no sentido de declarar interesse por financiamento para implementar o programa que ficou conhecido posteriormente como PROQUALIDADE. Em setembro de 1991, o Banco Mundial colocou em contato com a SEE sua consultora Guiomar Namó. Paralelamente, Mares Guia Neto inicia um projeto de parceria entre a SEE e a Fundação Christiano Ottoni, da UFMG, visando a implantação da gestão por Qualidade Total no sistema público estadual de educação (BARBOSA, 1995). No ano seguinte, iniciou-se com um projeto-piloto aplicado em 17 escolas, com recursos da Secretaria de Ciência e Tecnologia do Governo Federal, para sua posterior expansão para as escolas de maior porte, para a administração central da SEE e para as DRE's. Quatro anos depois cerca de 500 escolas participavam do programa.

Examinando a literatura publicada no período pode-se estabelecer a relação entre o desenho das reformas implementadas em Minas e os princípios da gerência de Qualidade Total propostos para a educação. Tomemos como exemplo as idéias contidas em dois livros de Ramos (1994; 1995), que em 1992 trabalhava no Núcleo Central de Qualidade e Produtividade do Ministério da Educação. A referência teórica da autora são os princípios estabelecidos por W. Edwards Deming, autor que difundiu a metodologia da administração baseada na idéia de Qualidade Total no Ocidente. Baseando-se portanto em Deming, a autora defende que é preferível o trabalho em equipe ao individual; que em vez de chefes, deve-se buscar líderes e que é necessário quebrar “as barreiras entre os escalões hierárquicos e as paredes que separam as pessoas” (1994:11). O foco das organizações, argumenta Ramos, deve ser o atendimento dos “interesses, desejos e necessidades do cliente. Para tal, torna-se necessário às organizações “manter em funcionamento um canal de comunicação permanente com aqueles que utilizam os seus serviços”. Isto pressupõe “uma relação de parceria estável, com a mobilização e a adesão de toda a comunidade escolar” (idem, p.17). A autora propõe, por exemplo, a descentralização das atividades e a desconcentração do poder nas escolas com a formulação do projeto pedagógico, com a participação de toda a comunidade escolar e com a instituição da liderança em lugar da chefia. Critica o que chama de gestão autocrática, pois, segundo suas palavras, “Este tipo de administração, baseada na força e na coerção, que transforma dirigentes e trabalhadores em adversários, não funciona porque conduz a um trabalho de baixa qualidade” (idem, p.47). Toda a ênfase da autora é técnica, não abordando aspectos políticos das organizações. A autora chega mesmo a afirmar que “a gestão democrática não implica, necessariamente, eleição [de diretores escolares]” (1995:11). Como se vê é clara a compatibilidade entre essas idéias e a Reforma Educacional de 1991. Não é gratuita portanto a inclusão, por Ramos, na lista dos pioneiros da Qualidade Total, no Brasil, da SEE e do Grupo Pitágoras, rede de ensino de propriedade de Mares Guia Neto.

Na verdade, os princípios do gerenciamento pela Qualidade Total é que vão explicar, em parte, a Reforma do Educacional implementada pela gestão de Hélio Garcia. A metodologia e a filosofia da Qualidade Total são compatíveis e complementares às medidas concebidas desde a época da campanha eleitoral. Há aí, entre outros aspectos, ênfase na autonomia dos

trabalhadores na realização do seu trabalho e na despadronização do produto final, visando atender da melhor forma possível os “clientes”. Outra ênfase da Qualidade Total é a substituição do “chefe” pelo “líder”, visando estabelecer uma administração compartilhada e cooperativa entre os vários níveis de trabalhadores de uma empresa. Tais princípios são plenamente compatíveis com o modelo de reforma adotado na educação pública mineira: autonomia das escolas, escolha da abordagem pedagógica e elaboração do calendário como competência de cada escola e escolha dos diretores pela comunidade escolar. A própria terminologia utilizada para designar a nova sistemática de escolha de diretores, “apuração de aptidão para a liderança”, remete diretamente ao tratamento técnico baseado nos princípios da administração por Qualidade Total. Exemplo, digno de nota, do espírito tecnicista que orienta as ações no setor é a exortação do secretário ao afirmar a necessidade de “realizar, como condição para melhorar a qualidade do nosso ensino básico, um trabalho sério, **apolítico**, com o engajamento de todos, de valorização da escola pública e do professor de primeiro e segundo graus” (MINAS GERAIS, 1993:13, grifo meu).

Tais idéias extrapolam porém o modelo de gestão da Qualidade Total. Tomemos novamente as idéias de pessoas que participaram diretamente da Reforma Educacional de 1991. Cláudio de Moura Castro, consultor da SEE e diretor da Divisão de Política de Formação Profissional da Organização Internacional do Trabalho, em um livro de sua autoria, organiza idéias concebidas de meados dos anos 80 ao início dos anos 90.<sup>103</sup> Uma tônica geral do livro é a importância crescente da educação num mundo cuja característica é o advento de novas tecnologias, e a inadaptação do Brasil às exigências do mundo contemporâneo. Enfoca, especificamente, a necessidade de dotar o país de uma educação básica de qualidade. Segundo o autor,

“os países que cuidam bem da sua educação são justamente aqueles que estão tendo sucesso econômico. Isto é ainda mais verdadeiro hoje com a adoção crescente de formas de organização complexas e novas tecnologias de produção. Países como o Brasil que iam razoavelmente bem, apesar do seu fraco

---

<sup>103</sup> Na apresentação da obra, Castro divide com outro consultor da SEE, João Batista de Oliveira, a paternidade das idéias desenvolvidas.

desempenho educativo, não parecem ter hoje as mesmas chances de êxito.”  
(CASTRO, 1994:15)

Assim, afirma que “chegamos ao limite do que se pode fazer com um grupelho bem educado liderando uma força de trabalho educacionalmente capenga. Queremos o desenvolvimento econômico. Deitamos olho gordo nos êxitos recentes de países como Coréia e Cingapura, mas não queremos ver o que se passa atrás do palco. Fazemos vista grossa para o esforço diuturno de manter boas escolas” (idem, p.21).

Castro prossegue atacando a estruturação centralizada das organizações: “A organização piramidal, típica do exército, nem no exército moderno funciona mais. A Guerra do Golfo mostrou a vitória do soldado de alta tecnologia, superlativamente treinado e capaz de decisões instantâneas, sem tempo para consultas aos manuais de procedimentos ou aos chefes” (idem, p.19). Ou seja, “a nova empresa tem menos caciques e mais índios” (p. 20). O autor expressa, como abordado anteriormente, nada mais nada menos do que uma tendência mundial do momento em que, com a revolução tecnológica do final do século XX, as habilidades cognitivas da força de trabalho passa a ser fator essencial no novo modelo de desenvolvimento econômico, introduzindo a educação na pauta das políticas estratégicas dos Estados.

Em outra referência, Castro (apud MATTOS, 1998) defende ainda que a chave para uma boa educação depende da “dedicação, desvelo e compromisso com os resultados”, além da participação de todos “a começar pelos pais” (idem, p.21). Estes, afirma, “são potencialmente os atores principais”, a quem é preciso dar melhor nível de conscientização sobre a questão além de proporcionar-lhes canais de expressão e pressão (p.57). A escola precisa de pressão externa para que possa funcionar adequadamente. Isso para garantir a adequada aplicação dos recursos já que, na concepção do autor, o problema da educação, e das políticas sociais em geral, deve-se ao desvirtuamento do recursos investidos, que resulta de interesses políticos de certos setores (p.28). A reforma na educação passa portanto pelo reequacionamento dos interesses políticos em torno do sistema público de educação, visando eliminar o “‘clientelismo’, nepotismo e outros ‘ismos’ que são a maldição do nosso ensino” (p.40). O autor

defende que “uma verdadeira política educacional deve ter como foco essencial a questão política” (p.52). Dessa forma, Castro afirma que “a revolução que está por ser feita é a da qualidade, e é certamente a mais árdua. Pior, tem menos interesse para os políticos. Há menos prédios para inaugurar (quantas vezes cada um?). Há menos professores para contratar. E as que fazem falta não são as sobrinhas do cabo eleitoral, mas aquelas que têm mais a oferecer em sala de aula” (p.39).

A difusão de tais idéias depende, no entanto, de um suporte institucional. Assim, um componente explicativo fundamental para as reformas educativas não só no Brasil como em toda a América Latina é a atuação dos organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial. Com a situação econômica desfavorável da maioria dos países latino americanos, a saída proposta pelos organismos financeiros internacionais, como Banco Mundial-BIRD e Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID, foi buscar maior racionalidade administrativa dos sistemas educacionais, através da estratégia da descentralização. Nas estratégias propostas por esses organismos, um aspecto central foi fazer com que as comunidades locais compartilhassem a gestão e o financiamento da educação. Reformas baseadas nesse princípio foram implementadas no Chile, 1981; na Colômbia, 1989; no México, 1992; e em El Salvador, 1996. Vejamos portanto algo sobre a atuação do Banco Mundial, em geral, e em Minas Gerais, em particular.

O Banco Mundial foi criado como resultado da situação deixada pela II Guerra, em 1944, para ser, teoricamente, um coordenador do desenvolvimento dos países membros, segundo critérios de participação igualitária desses países no poder da organização. Seu objetivo inicial era o de auxiliar o estabelecimento de uma nova ordem mundial no pós-guerra. Na prática, porém, acabou funcionando historicamente como guardião dos interesses dos países mais ricos, especialmente dos Estados Unidos. Isto porque a capacidade de influenciar as decisões do Banco é proporcional ao aporte de capital realizado por cada país. Tal critério faz dos Estados Unidos o país com maior poder de definir as políticas e prioridades do Banco, seguido de outros países desenvolvidos como Japão, Alemanha, França e Reino Unido (SOARES, 1998:16).

A partir da década de 80, especificamente, o Banco Mundial passou a atuar segundo o interesse dos grandes credores internacionais junto aos países devedores e como indutor da implantação das políticas neoliberais. É assim que, propalando a necessidade dos países denominados “em desenvolvimento” de realizarem ajustes estruturais, impunha como condição de qualquer cooperação, medidas como redução do gasto público visando possibilitar o equilíbrio orçamentário; abertura comercial; liberalização financeira; desregulamentação dos mercados; e diminuição do Estado, através dos programas de privatização de empresas e serviços públicos (SOARES, 1998:23). Como se vê, medidas centrais do modelo neoliberal.

Ao longo de sua história, devido a fatores diversos, o Banco Mundial veio modificando as suas prioridades de investimento. Inicia sua atuação priorizando o setor de infra-estrutura, para depois de 1968 passar a priorizar o setor agrícola, até chegar a dar ênfase nos setores sociais. A partir do final dos anos 80, o Banco Mundial tem dado ênfase especial ao setor educacional, tomado não apenas como instrumento de redução da pobreza, mas especialmente como fator fundamental para a formação de “capital humano” adequado às exigências do novo padrão produtivo instaurado com as novas tecnologias e formas de organização dos empreendimentos econômicos. O Banco Mundial apresenta uma proposta articulada para a organização e gestão do setor educacional. Sua influência é crescente na definição das políticas educativas nos chamados países em desenvolvimento. Seu alvo privilegiado são os países da América Latina e África, o que não significa que haja uniformidade das políticas adotadas nos países desse dois continentes. Conforme a capacidade política de cada país de se contrapor aos constrangimentos impostos pelo Banco Mundial, cada um pode adequar as propostas dessa agência internacional de financiamento para a sua própria realidade. O modelo das reformas educacionais adotadas pelo Banco se inspira, em boa medida, no resultado de uma conferência sobre educação, realizada na Tailândia.

Em 1990, agências internacionais de financiamento e auxílio à educação e ao desenvolvimento, como Banco Mundial, UNICEF e UNESCO, realizaram a “Conferência Mundial sobre Educação para Todos”, em Jomtien, na Tailândia, que reuniu governos e organizações não-governamentais para discutir a educação no mundo. O Brasil, participante da

conferência, se comprometeu com as teses resultantes do encontro, que vão ser incorporadas no Plano Decenal de Educação para Todos: 1993-2003, do Governo Federal. Pode-se tomar a Conferência como uma estratégia dos organismos internacionais de financiamento para influenciar as políticas dos países mais pobres. Os pontos enfatizados foram a prioridade no ensino fundamental; a descentralização administrativa; e a racionalidade dos gastos. O foco central, aspecto do modelo neoliberal, é a redução da presença do Estado na oferta de serviços sociais.

As principais medidas propostas pelo Banco Mundial, e que resultaram da Conferência são:

1. A prioridade é dada ao ensino básico, segundo argumentos econômicos. Conforme palavras de um documento do Banco, transcritas por Torres (1998:131): “A educação é a pedra angular dos crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios de melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e a eficiência ao trabalho dos pobres [...]”. É afirmado ainda que a educação básica fornece competências que “podem ser aplicadas a uma grande variedade de empregos e permitir às pessoas adquirir habilidades e conhecimentos orientados para o trabalho [...]”. O argumento fundamental é o de que “as taxas internas de retorno do investimento em educação básica são geralmente maiores do que as da educação superior nos países de baixa e média renda”, devendo ser portanto “prioritária dentre as despesas públicas em educação”.<sup>104</sup>
2. A qualidade da educação, e sua eficiência, é o objetivo principal da reforma educativa. A qualidade é verificada pelo rendimento escolar. Aqui também a questão econômica é relevante, pois o que conta é o “benefício do aprendizado e o incremento na probabilidade de uma atividade geradora de renda” (TORRES, 1998:134).

---

<sup>104</sup> Essa concepção é reproduzida pelo governo brasileiro, que, pelo menos no discurso, dá ênfase na importância do ensino básico em detrimento do ensino superior.

3. Dentro do contexto mais amplo da reforma administrativa do Estado, é proposta a descentralização. A idéia é de que, segundo documento do Banco Mundial, a “gestão centralizada deixa pouco espaço para a tomada de decisões flexíveis sobre os insumos instrucionais e as condições de aprendizagem que conduzem a um aprendizado mais efetivo na sala de aula” (idem, p.130).
4. A descentralização deve implicar em maior autonomia para as escolas e responsabilização pelos seus resultados. Enquanto se aconselha manter centralizadas as funções de fixar padrões e monitorar o desempenho escolar, as escolas devem ter autoridade para determinar questões como, por exemplo, alocar recursos, contratar e dispensar pessoal e determinar o calendário e o horário escolar.
5. Convocar os pais e a comunidade para participação nos assuntos escolares, seja com contribuição financeira, seja com seu envolvimento na gestão escolar.
6. Facilitar a atuação do setor privado e organismos não-governamentais no terreno educativo, mesmo “que tenham fins lucrativos” (idem, p.137), visando introduzir a concorrência no setor.
7. E finalmente definir as prioridades no setor baseando-se na análise econômica. Ou seja, as prioridades de investimento devem ser decididas segundo a relação custo/benefício e a taxa de retorno do capital investido.

Como se vê, o modelo proposto pelo Banco Mundial, e mesmo seu discurso, é semelhante ao que orienta a Reforma Educacional de 1991, o que não é obra do acaso. É sintonizado com esses princípios que o Plano Decenal de Educação para Todos em Minas Gerais, divulgado em 1992, com o objetivo de delinear a proposta de política educacional do Governo Hélio Garcia, afirma “cumprir compromisso público assumido pelo Brasil na Conferência Internacional de Jomtien, Tailândia, em março de 1990”. O documento transpõe a proposta exposta acima: a educação é vista como instrumento de compatibilização entre desenvolvimento e democracia, relacionando o “crescimento econômico à melhoria da qualidade de vida e à consolidação dos valores democráticos” e prioriza a oferta de um ensino fundamental de qualidade para todas as crianças, jovens e adultos, resolvendo o problema da baixa produtividade (apud Mattos, 1998:111).

Um aspecto importante da Reforma Educacional, a ênfase na avaliação, resulta também da Conferência de Jomtien. Para o especialista em avaliação educacional, Juan Manuel Esquivel Alfaro, a avaliação do ganho acadêmico se desenvolve na América Latina como resultado de diversos fatores, quais sejam, do movimento acadêmico e profissional, que passa a dar maior importância à avaliação; pela exigência de “accountability” às escolas, aos diretores e aos professores pelo resultado da educação; pelo fato da Conferência Mundial de Educação da Tailândia, em 1990, estabelecer a importância da avaliação do rendimento escolar; e pelo impulso dado aos sistemas de avaliação por organismos internacionais como UNESCO, Banco Mundial, OEI e Banco Interamericano de Desenvolvimento. É por esses fatores que países como Chile, Costa Rica, México, Colômbia, Brasil, Argentina, Equador e República Dominicana passam a investir na avaliação de seus sistemas educacionais (MINAS GERAIS, 1998).

Outro indicador do papel do Banco Mundial na Reforma Educacional de 1991 é o aspecto dos recursos financeiros. O Brasil sempre foi um importante captador de recursos do Banco Mundial, salvo em determinados períodos em que a política econômica brasileira contrariou as orientações da instituição internacional. A partir de meados da década de 80, por exemplo, os valores dos empréstimos declinam acentuadamente, em parte por divergências sobre a política econômica entre a orientação do governo brasileiro e a orientação dos organismos de financiamento internacionais. É a partir do Governo Collor que as relações com o Banco começam a melhorar, dada a convergência de opiniões quanto às políticas econômicas (SOARES, 1998:33). De especial interesse, porém, é tomar a participação do setor educacional nos empréstimos do Banco Mundial ao Brasil: no período 1987-1990, a educação contribuía com 2% do montante total dos empréstimos, que passa para 29%, no período 1991-1994 (idem, p.35). A partir de meados da década de 80, iniciam-se negociações entre diversos estados brasileiros e o Banco Mundial para a implementação de projetos na área. Especificamente, São Paulo começa a negociar em 1987 para ter seu projeto aprovado em 1991; Paraná e Minas Gerais em 1992 com aprovação em 1994; Maranhão, Ceará, Pernambuco, Sergipe, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia iniciam negociações em 1988 para concluí-las em 1993 (TOMMASI, 1998:202).

Tommasi (1998:196) chama a atenção para o fato de que o projeto Pró-Qualidade, de Minas Gerais, financiado pelo Banco, é “o que exemplifica da forma mais clara as propostas e estratégias de ação do Banco Mundial”. O autor nota que

“assessores desse projeto foram pessoas cujas orientações de política educativa tinham uma significativa concordância com aquelas do Banco. O próprio Mares Guia Neto, [...] foi quem assimilou e reproduziu com mais eficácia no país algumas orientações que caracterizam a discurso do Banco: a importância de investir em educação para sustentar o crescimento econômico, a rentabilidade desse investimento em termos de uma análise custos-benefícios, a questão da ‘qualidade total’ e da reforma do sistema gerencial para atingir níveis de eficiência comparáveis àqueles das empresas” (idem, p.205).

Os fatores que foram facilitadores para o empréstimo para Minas Gerais, segundo avaliação do próprio Banco Mundial, referem-se às medidas adotadas pela SEE nos dois primeiros anos do Governo Hélio Garcia. Em um documento do Banco, foram avaliadas como medidas positivas a criação do Ciclo Básico, que implica em promoção automática do aluno da primeira para a segunda série; a implementação de um programa de avaliação; a adoção da eleição do diretor pela comunidade escolar; com a autonomia administrativa e financeira das escolas; e a gestão colegiada, com a criação dos Colegiados Escolares (TOMMASI, 1998:207).

O Pró-Qualidade foi criado com os seguintes objetivos: requalificar pessoal da administração central e regional; treinamento de diretores e professores; fornecimento de materiais de ensino e aprendizagem; melhoria da administração das instalações físicas, de forma a racionalizar a utilização do espaço escolar. O projeto é constituído por quatro sub-projetos. O primeiro visa o fortalecimento da gestão do sistema educacional, através da montagem de um sistema de informações, com dados diversos, e a implementação de um programa de avaliação. Depois há um sub-projeto que visa a melhoria da infra estrutura e da gestão da escola, com qualificação de pessoal, programa de Qualidade Total e fornecimento de equipamentos de apoio à administração escolar. Um terceiro sub-projeto tem o objetivo de fornecer material de ensino-aprendizagem, como livros didáticos, bibliotecas e materiais pedagógicos. E, finalmente,

há um sub-projeto cujo objetivo é a reorganização do atendimento escolar, através da racionalização do uso da rede física instalada e da construção de 1.500 novas salas de aula.

O Pró-Qualidade, apesar ter suas negociações iniciadas em 1992, começa a ser implementado apenas em 1994, ou seja, no último ano do mandato de Hélio Garcia. Na verdade, não representa nenhuma inovação em relação às políticas que já estavam sendo implementadas. Representa, sim, uma ação no sentido de consolidar as medidas tomadas nos dois primeiros anos de governo. Mares Guia Neto afirmou que um dos motivos de implementar um projeto com financiamento do Banco Mundial era de constranger o governo seguinte a dar continuidade ao modelo de política educacional adotado.

A Reforma Educativa de Minas Gerais é concebida, portanto, no contexto da chamada Nova Ordem Mundial, da globalização e da hegemonia do neoliberalismo, onde os países do Terceiro Mundo, orientados pelos organismos internacionais, especialmente pelo Banco Mundial, passam a considerar a educação como investimento prioritário para o desenvolvimento econômico e para a modernidade social, com a função de dar sustentação à geração de tecnologia, qualificação da força de trabalho segundo as exigências das novas formas de produção e preparação das pessoas para competirem na sociedade de mercado. O interessante é que a reforma de 1991 incorpora propostas afinadas com as reivindicações históricas dos setores progressistas que integraram a equipe do Governo Neves/Garcia, e que constituem bandeiras históricas do movimento social, como autonomia escolar, gestão participativa, descentralização administrativa, universalização e qualidade do ensino. O fato é que tais propostas são reproduzidas, com objetivos diferentes, pelo receituário do Banco Mundial para o setor da educação.

## Capítulo Final

### FATORES EXPLICATIVOS DA OPÇÃO PELO “UNIVERSALISMO DE PROCEDIMENTOS”

O processo de mudança das instituições do ensino público estadual, que se procurou reconstituir neste trabalho, relaciona-se com certas características do funcionamento da política brasileira. Certas formas de relações políticas caracterizam de longa data a história brasileira, através do “coronelismo” da República Velha, que depois muda de forma, pelo menos nas regiões mais adiantadas do país, e resulta no clientelismo, característico das relações políticas até o golpe de 64, que persiste durante o regime militar e depois dele. Basicamente, o clientelismo se constitui de relações de favor entre pessoas de “status” diferentes, onde políticos que controlam o poder do Estado e logo certos “bens” que este poder proporciona, utilizam tais “bens” ou recursos em troca de apoios e “favores” políticos. É o exercício do poder cuja força reside na “caneta e no cofre”, como tão bem a sabedoria popular expressa. A importância que o uso clientelista dos recursos públicos tem para a carreira de grande parte dos políticos resulta em um situacionismo em cascata, em que os dirigentes do poder municipal se aliam aos do poder estadual e estes aos do federal, constituindo alianças fundadas em trocas de favores, quase sempre através do uso patrimonialista de recursos “públicos” (ABRUCIO, 1998). A reforma descentralizadora da educação visou reverter, no sistema público de ensino, a situação descrita acima.

A mudança do sistema público de ensino inicia-se, como vimos, nos primeiros anos da década de 80, com o Governo Tancredo Neves. Apesar de um grupo profundamente comprometido com a reforma do sistema público de educação tomar a direção da SEE, sua ação foi limitada. O principal motivo que impossibilita mudanças mais profundas, especialmente a não adoção de eleição de diretores escolares, é o projeto político do governador de chegar à presidência da República e a regra vigente que dava o poder de escolha a um Colégio Eleitoral em que deputados federais tinham o direito de voto e deputados estaduais constituíam representantes com direito de participar da escolha. O governador tinha portanto que

considerar os interesses dos parlamentares que dependiam, em um grau considerável, do uso de recursos clientelistas na educação como forma de sustentar sua carreira política. A regra que dava poder ao Colégio Eleitoral para a escolha do presidente da República potencializou, portanto, o poder dos parlamentares e enfraqueceu o peso da opinião pública e dos movimentos sociais nas decisões do governador. O governador Tancredo Neves governa buscando equilibrar os interesses dos diversos grupos com recursos de poder. No caso da educação, atende parcialmente às reivindicações de mudanças de uma categoria com grande poder de mobilização e respaldo da opinião pública, garantindo contudo os interesses da classe política. Assim são atendidos parcialmente políticos clientelistas, por um lado, e o movimento social e a burocracia reformista aliada, por outro. Tal situação vai levar para dentro das instituições públicas, aí incluída a SEE, o conflito de interesses divergentes.

Como o governador buscou atender à interesses divergentes, como reflexo, a própria equipe que foi escolhida para dirigir a SEE era heterogênea. Além disso, deve-se lembrar, os diretores das escolas e os dirigentes das DRE's eram escolhidos segundo critérios político-eleitorais. Tais fatores acabam dificultando a implementação da política traçada pelo núcleo dirigente da SEE. Os segmentos intermediários da SEE tinham o poder de enterrar as decisões vindas da cúpula. Apesar disso, houve um avanço significativo rumo à transformação do sistema estadual de ensino. Além da implantação dos Colegiados e da minimização da influência dos interesses dos empresários da educação, foi significativo o debate travado, tanto na sociedade como um todo como no interior da própria SEE, sobre os problemas da educação pública. Se não conseguiram tudo o que queriam, é fato que o movimento para a democratização da educação pública ganha maior campo de ação, dá maior visibilidade às suas idéias consolidando apoios, e consegue implementar algumas mudanças concretas. No caso, em grande medida, a transformação das instituições públicas estaduais de ensino é parte do processo de democratização política. Ao longo dos anos em que medidas democratizantes são consolidadas no âmbito da política geral, mudanças vão se processando no sistema público da educação.

No governo posterior, no entanto, processa-se um retrocesso em relação à política descentralizante implementada no Governo Tancredo Neves. Ao contrário, o governador Newton Cardoso governa com um alto grau de autonomia em relação aos movimentos sociais, principalmente no início do seu mandato, e em relação aos funcionários da SEE, optando por atender aos interesses imediatos de políticos paroquiais. O governador age de forma populista com os setores desorganizados da sociedade, a faz das relações clientelistas com os prefeitos e líderes políticos do interior seu método de governo. Centraliza as ações do governo em suas mãos e em assessores mais próximos. Desarticula as instituições públicas e descarta políticas de médio e longo prazos. Confronta os setores organizados da sociedade, entre eles os trabalhadores do ensino. Contudo, a grande mobilização do funcionalismo público consegue modificar relativamente a posição do governador. No final do seu governo, dado o seu desgaste com a opinião pública, Newton Cardoso busca atender algumas das reivindicações dos funcionários públicos, especialmente dos trabalhadores da educação. A lição que se pode tirar é que o governador inicia o seu governo com grande autonomia dos setores organizados da sociedade, mas paga um preço por isto. É obrigado então a ceder a certas reivindicações dos trabalhadores do ensino. O maior efeito do seu governo talvez tenha sido a lição de que a centralização, e a instrumentalização da administração pública para objetivos políticos-eleitorais de curto prazo, torna-se incompatível com um sistema público de ensino eficiente e que ofereça resposta às demandas da sociedade.

O fato é que uma reforma mais abrangente, baseada nos princípios do “universalismo de procedimentos”, só vai ocorrer no Governo Hélio Garcia, empossado em 1991. A questão que se coloca é o motivo pelo qual o desenho do sistema público de educação, baseado no “universalismo de procedimentos” só vai se concretizar com a Reforma Educacional de 1991, especialmente no seu aspecto politicamente mais controverso que é a eleição de diretores. Tentaremos, assim, desenvolver as explicações que parecem mais pertinentes para a indagação precedente.

A grande reação, desde o início dos anos 80, à adoção da eleição de diretor encontra-se no Legislativo. É verdade que a Associação dos Diretores de Escolas Oficiais de Minas Gerais-

ADEOMG trabalha, desde o início, contra a adoção da eleição; porém, quem detinha o poder de vetá-la eram os parlamentares. Tomando o comportamento dos parlamentares como orientado para sua reeleição<sup>105</sup>, é lógico inferir que eles manipulam recursos de poder diferentes visando alcançar seu objetivo principal. Para alguns parlamentares os recursos econômicos e ideológicos são cruciais e os administrativos secundários.<sup>106</sup> Há pessoas que transformam poder econômico ou capacidade de articular idéias como forma de angariar votos. Outros parlamentares, porém, dependem, ou imaginam depender, em grau considerável dos recursos administrativos, o que leva-os a defesa de esquemas de uso clientelista dos recursos públicos. Pode-se afirmar que a parcela de parlamentares desse tipo no Legislativo mineiro é historicamente relevante. É esse fato que explica em grande medida a renitência da maioria dos deputados estaduais em preservar o esquema que os possibilitava indicar diretores escolares. Caso contrário, avaliavam, teriam prejuízo eleitoral de importância. Se as coisas se dão dessa forma, e cremos ser razoável imaginar que em certo grau tal lógica é corroborada pelos fatos, como explicar que em 1991 os deputados votam a eleição direta de diretores, prejudicando, em tese, o objetivo central da maioria dos parlamentares de se reelegerem? Algumas explicações serão desenvolvidas a seguir.

A importância da indicação de diretores era, além de retribuir com emprego apoios eleitorais, controlar os recursos das escolas, como controle de vagas para alunos, controle da contratação de pessoal entre outros, para obter votos. A importância dessas indicações era também simbólica: um político ao exercer o direito de preencher os cargos de confiança em sua região, marcava para a comunidade o seu poder de mando. Porém, essas indicações impõem também desgaste. A questão da indicação de diretores e outras autoridades municipais era problemática pelo “custo de transação” que envolvia. Enquanto um parlamentar indicava um

---

<sup>105</sup> Explicar o comportamento dos parlamentares baseando-nos em tal premissa, implica simplificar os fatores que orientam suas ações. Porém para fins analíticos, tal pressuposto, no caso, releva um aspecto fundamental da ação parlamentar. Para um exemplo da complexidade de se explicar os fundamentos da ação social ver Elster, Jon, Peças e Engrenagens das Ciências Sociais, Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

<sup>106</sup> Na tipologia proposta por Stoppino, M. (1991: 935), os meios de se obter influência são: poder econômico, onde alguém se vale da posse de bens para induzir comportamentos desejados em terceiros; poder ideológico, onde a capacidade de formular idéias é utilizada para influenciar a conduta alheia; e o poder administrativo, em que o controle de cargos estatais é utilizado para impor comportamentos.

diretor, acabava desagradando um número muito maior de preteridos. É bastante plausível afirmar que ao votar a eleição de diretores os deputados estavam se livrando de um problema. Dessa forma, muitos deles acabaram revelando que a perda do poder de indicar diretores mostrou seu lado positivo: “Nunca me senti confortável em fazer esta indicação. Escolhia-se uma determinada pessoa e uma parte da escola vinha reclamar”, afirma um deputado (*JORNAL do BRASIL*, 1997:12).<sup>107</sup>

Considerar, no entanto, o “custo de transação” de um deputado na indicação de diretores como fator determinante para seu voto a favor da adoção de eleições para diretores é um argumento que não se sustenta. Isto porque apesar de durante muito tempo tal fator estar presente, os deputados se mantiveram firmes na defesa do critério da indicação. Sendo assim, é importante considerar o “custo de transação” como um fator causal, que num determinado contexto, conjugado com outros fatores, acaba por pesar na decisão dos deputados.

Outro fator que parece explicar a posição de alguns parlamentares é que, quando da votação do Projeto de Lei das eleições de diretores, era do conhecimento dos parlamentares que havia sido acatada a inconstitucionalidade do critério de eleições em outras partes do Brasil, o que pode ter ocasionado o cálculo de que votariam a favor numa matéria fadada a ser removida pela justiça, como realmente acabou ocorrendo. Não foi detectado um movimento organizado nesse sentido, mas ficou claro que os parlamentares tinham conhecimento das dificuldades jurídicas que envolvia o projeto do governo. Assim é lícito considerar que, diante da posição do governador e da maioria da sociedade organizada, os parlamentares contrários às eleições cedessem num primeiro momento, evitando maiores desgastes, para ganhar no final.

Em todo o tempo que a eleição de diretores escolares esteve na agenda, fica claro o apoio da maioria da sociedade organizada e da opinião pública. No projeto de Reforma Educacional de 1991, a questão da mudança dos critérios de seleção dos diretores era colocada como fundamental para a modernização da educação, para a democratização da escola e para o

---

<sup>107</sup> O argumento foi colocado, com maior ou menor ênfase, por todos os parlamentares entrevistados. Foi reforçado ainda por Rodrigues, Elízio e Mares Guia Neto.

desenvolvimento do país. Esse discurso era de difícil refutação, o que deixava os parlamentares contrários às eleições constrangidos, pois estariam defendendo a situação de atraso e ineficiência da educação. No entanto, mesmo os parlamentares que eram favoráveis à manutenção do sistema de indicação política, expressavam em público a preferência pelo concurso público em contraposição às eleições. Como aponta Nunes, “o universalismo de procedimentos” confere uma aura de modernidade e de legalidade pública ao sistema político e às instituições formais; representa a retórica dos intelectuais e jornalistas; e ainda confere legitimidade a vários movimentos sociais de classe média” (NUNES, 1997:122).

Ou seja, o discurso do universalismo tem apelo eleitoral e faz com que mesmo os partidos internos ao Estado, e seus membros, tenham que contemplar o efeito eleitoral de sua adoção. Assim, quando a posição favorável à eleição de diretores deixa de ser galvanizada pelos partidos de esquerda, notadamente o PT, e passa a ser defendida por parlamentares de perfil mais conservador, cria-se uma situação difícil para os deputados que se opunham à medida, pois passam não mais a identificarem-se como contrários a uma esquerda “irrealista, arcaica ou subversiva”, seja lá qual adjetivo encampavam, mas passavam a ser contra “a eficiência, a modernização e o desenvolvimento social e político”. O importante é que as idéias sobre Qualidade Total e adequação do sistema produtivo ao padrão tecnológico dos países desenvolvidos fornecem uma base ideológica para setores que repudiariam o modelo de reforma adotado caso fosse fundado num discurso de esquerda, como o da democracia participativa. Na época do I Congresso, por exemplo, o discurso das oposições dividia claramente o espectro político. As políticas fundadas nesse discurso arregimentavam, desde o início, grupos opostos cujo acordo era de difícil realização. Assim, o discurso contrário às eleições fica difícil de ser articulado ou explicitado, pelo custo que começa a provocar na imagem dos seus partidários.

Se a questão do debate de idéias tem um aspecto que esbarra na questão da opinião pública, a vontade de certas comunidades se faz valer através da realização de eleições informais e da posterior imposição dos candidatos vitoriosos ao deputado majoritário. As eleições informais, que foram incentivadas por entidades representativas dos trabalhadores do

ensino e por parte da direção da SEE na gestão de Elízio, tiveram peso em dar o assunto como fato consumado para vários deputados. Para muitos parlamentares, que de fato perderam o poder de indicar os diretores, seria um desgaste inócuo votar contra a adoção da eleição de diretores.

Porém, para explicar o comportamento dos deputados, o principal fator é a decisão do governador de implementar a Reforma Educacional, cuja eleição de diretor era aspecto fundamental. A posição dos parlamentares sobre o assunto não seguiu, rigorosamente, orientação partidária. O posicionamento dos deputados com relação ao projeto do governador se devia principalmente a questões individuais. E o verdadeiro partido da maioria dos parlamentares são os recursos que o Executivo estadual controla. A idéia é que foi o claro empenho do governador para aprovar a matéria, que como ele próprio deixou claro era um projeto seu e não do seu secretário, que constitui a principal variável da adoção do “universalismo de procedimentos” no lugar do clientelismo. Apesar das pressões contra o projeto e das reclamações, o que prevaleceu foi a histórica fidelidade da maioria dos deputados ao Palácio da Liberdade, sede do governo estadual.

É histórico o poder que o Executivo tem de impor decisões ao Legislativo. O fenômeno do governismo é, por exemplo, demonstrado por Abrucio, que realizou uma pesquisa em 15 estados brasileiros no período 1991-94, incluindo Minas Gerais, constatando que em todos eles o governador “era um centro político inconstratável no processo de governo, por meio do controle dos outros Poderes e de toda a dinâmica da política estadual” (1998:111). Na quase totalidade dos estados, o governador tinha ampla maioria nas Assembléias Legislativas. Em Minas Gerais, por exemplo, dos 77 deputados, 67 eram situacionistas<sup>108</sup>. Assim o Executivo estadual tinha quase o predomínio total do processo decisório. O poder do governador, e de seus auxiliares, se deve aos recursos que ele controla (cargos, verbas e outros) e que são fundamentais para a carreira política da grande maioria dos parlamentares. Prova da

---

<sup>108</sup> O dado de Abrucio (p. 116) está incorreto, pois toma 9 deputados como oposicionista, quando na realidade eram 10. Parece que o autor considera o deputado Raul Messias, eleito pelo PT e que posteriormente passa para o PSB, como situacionista, já que o único partido de oposição foi o PT.

importância relativamente maior do Executivo sobre o Legislativo é a constância em que parlamentares deixam o Legislativo para ocupar cargos no Executivo. Entre 1991 e 1994, 35% dos deputados federais, no decorrer de seus mandatos, concorreram em eleições para as prefeituras municipais ou optaram por ocupar cargos no Executivo.<sup>109</sup>

O poder incontestável que os governadores têm sobre as Assembléias Legislativas se expressa no controle que exercem sobre a escolha dos membros das Comissões mais importantes, especialmente a de Constituição e Justiça e sobre a composição da Mesa, especialmente do seu presidente. Em Minas Gerais, em todo o período enfocado por este trabalho, os governadores controlavam os principais cargos da Assembléia Legislativa. Deve-se ressaltar o poder que as Comissões e principalmente a Mesa têm de direcionar os trabalhos do Legislativo. Os Regimentos do Legislativo sempre deram, em maior ou menor grau, grandes poderes para o presidente da Casa.

O poder na Assembléia Legislativa está principalmente na Mesa, que tem a prerrogativa de mudar tanto a pauta das comissões como, junto com os líderes dos partidos, os próprios membros das comissões. Em todo o período que este estudo abrange, a Mesa era composta com maioria de membros ligados ao governador. No segundo governo Hélio Garcia a presidência da Mesa ficou com Romeu Queiroz e, depois, José Ferraz, duas pessoas do círculo íntimo do governador. O governador controlava ainda, com esmagadora maioria, todas as Comissões. Por exemplo, entre os sete cargos efetivos da Mesa, a oposição controlava apenas a segunda secretaria. Na Comissão de Constituição e Justiça dos sete membros efetivos e dos sete suplentes a oposição só tinha um representante em cada, e na Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Turismo e Lazer, de cada um dos cinco efetivos e cinco suplentes a oposição tinha apenas um representante.

Nesse aspecto, a aprovação do novo Regimento do Legislativo Mineiro, que entra em

---

<sup>109</sup> Estudos recentes buscam analisar a relação do Executivo com o Legislativo. Ver, por exemplo, Figueiredo, Argelina C. e Limongi, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: FAPESP, 1999.

vigor em 1991, facilita a pressão do Executivo sobre os deputados. O novo Regimento, sob o qual é votada a lei que adotou a eleição para diretores, buscou, e obteve sucesso, em simplificar e agilizar o processo legislativo, na medida em que aumentou a importância do trabalho das comissões técnicas legislativas, reduziu o tempo de tramitação das proposições de leis e do número de vezes em que os projetos passam pelo plenário (CAMARGOS E LIMA JUNIOR, 1997:183). Dessa forma, com as novas regras de funcionamento do Legislativo, a pressão do Executivo sobre as lideranças do legislativo teria maior efeito sobre os votos dos deputados.

O PMDB, que no governo anterior tinha inviabilizado a adoção de eleições de diretores, votou em peso a favor do projeto do governo, mesmo que depois de uma grande polêmica. É bom lembrar, como relatado em outra parte deste trabalho, que a posição do PMDB a favor do projeto do governo só é tirada depois de José Laviola reverter seu voto contrário à adoção das eleições, afirmando não votar contra o Palácio da Liberdade, mesmo alegando grande prejuízo pessoal. Vejamos alguns casos de conversão. Quando foi enviado para o Legislativo o projeto do governador, o deputado Geraldo Rezende (PMDB) afirmou que não podia votar com o governo pois o projeto era inconstitucional. Pouco tempo depois já defendia as eleições. Os deputados Maria Elvira (PMDB) e Bonifácio Mourão (PMDB), que tinham inclusive apoiado Hélio Costa contra Hélio Garcia nas eleições para o governo, foram contrários ao critério das eleições na Constituinte estadual. Bonifácio Mourão deu parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça ao projeto do Executivo, mesmo sabendo que a Constituição estadual, expressando a intenção da maioria, ao falar em “seleção competitiva”, não contemplava o critério da eleição. Ao contrário, Mourão como relator da Constituinte tinha ajudado a derrotar a tese das eleições. Ambos votaram a favor da eleição de diretores escolares.

Parte do sucesso do governo em convencer os deputados se deve ao fato de que ficou claro que as regras para a escolha dos diretores seriam para valer. Ou seja, não haveriam exceções na aplicação dos novos critérios. O discurso de Mares Guia Neto para os parlamentares era inequívoco nesse sentido. O próprio critério com que o secretário compõe a sua equipe e conduz a SEE aparece como um indicador de sua intenção de se pautar pelo “universalismo de procedimentos”. As regras seriam para todos. Castro defende, com base em

diversas experiências, que os políticos não representam obstáculo intransponível para as reformas na educação. Relata, baseando-se em depoimentos de secretários de educação, que

“o mesmo político que prejudica o sistema educacional para obter vantagens políticas aceita viver com outras regras do jogo. Por exemplo, ele aceita obter os mesmos dividendos políticos sem atrapalhar uma política mais universalista de distribuição de recursos, desde que as restrições sejam as mesmas para todos. Se a lei é para todos (e não apenas para os inimigos), o político aceita” (CASTRO, 1994: 55).

Aqui coloca-se um problema clássico do dilema da ação coletiva: na perspectiva do político, quem lhe garante que as regras universais sejam efetivas? Ou quem lhe garante que as regras não serão transgredidas em benefício de alguns? É a questão que Levi trata como consenso contingente ou “fairness”: a ação dos atores é informada coletivamente e baseada na idéia da reciprocidade. Assim a atitude mais racional é manter as regras já estáveis a aventurar-se em outro arranjo sobre o qual não se tem qualquer garantia de ganho, ainda mais que a experiência passada não dá qualquer garantia à efetividade de regras universais. Porém, pode-se argumentar que o problema é que a aprovação da SECOM tiraria um recurso de poder dos políticos governistas que os da oposição não possuíam. No entanto, num cálculo que leve em conta a alternância dos governos estaduais, a adoção de um critério universalista como a eleição direta para diretores acaba implicando em risco de restrição para todos no longo ou médio prazo.

Pode-se concluir, portanto, que a eleição de diretores é aprovada pelos deputados devido, em grande medida, à decisão do governador de realizá-la, corroborando a tese da tendência do Legislativo votar alinhado com o Executivo. O próprio secretário da educação reconheceu que se o governador não tivesse apoiado inequivocamente o projeto, este não seria aprovado. Segundo palavras de Mares Guia Neto, “o governador Hélio Garcia teve de se empenhar pessoalmente junto à Assembléia Legislativa, para conseguir aprovar o novo sistema” (*JORNAL do BRASIL*, 1997:12). Mesmo descontando o seu caráter de declaração política, o secretário afirma ainda o respaldo do chefe do executivo: “nosso Governador que nos incentivou a ir em frente dizendo que vai ‘entrar em campo para valer’ em favor da

descentralização” (1991:47). O que na realidade ocorreu, como expressam as palavras do secretário proferidas anos depois, foi que o governador “colocou todo o seu peso político em favor da nova sistemática de escolha de diretores” (GUIA NETO, 1996:20).

A questão que surge aqui é a de qual o motivo que leva o governo a se empenhar nessa questão. Vejamos os fatores que levaram o governo a agir no sentido da implementação da Reforma Educacional, com ênfase na eleição de diretores, e que certamente concorreram também para a posição dos partidos e parlamentares.

Um fato que fornece parâmetros para o debate sobre o sistema de ensino estadual é a reforma implementada no ensino público dos municípios de Belo Horizonte e Contagem. Belo Horizonte é a capital do estado, sendo a cidade mais populosa e de maior importância de Minas Gerais. Contagem é uma cidade localizada no entorno de Belo Horizonte, possuindo na época a segunda maior população do estado, cuja a principal atividade é a indústria, que garante uma renda considerável ao município.<sup>110</sup> No início de 1989, logo após a posse do novo prefeito de Belo Horizonte, Pimenta da Veiga (PSDB), e de Contagem, Ademir Lucas (PSDB), são implementadas ações descentralizantes e democratizadoras nos sistemas municipais de educação de ambos os municípios. Quando Pimenta da Veiga era ainda candidato a prefeito, assumiu com o movimento dos trabalhadores municipais de ensino adotar a gestão colegiada das escolas e a eleição de diretores. Pode-se dizer que tais reformas têm inspiração nas ações implementadas pela gestão Tancredo Neves/Hélio Garcia no estado. Em ambos os municípios pessoas na cúpula do governo tiveram participação importante na gestão Neves/Garcia. A secretária municipal de educação de Belo Horizonte, Maria Lisboa, foi secretária-adjunta da educação de Octávio Elízio. Participou portanto intensamente da experiência de reforma da educação na época, especialmente do I Congresso Mineiro de Educação. Ademir Lucas havia sido líder, na Assembléia Legislativa, do Governo Tancredo Neves. O responsável pela política educacional de seu governo, em Contagem, o secretário de educação João Batista dos Mares Guia, irmão de Mares Guia Neto, foi o primeiro deputado estadual do PT no estado, tendo

---

<sup>110</sup> A importância política de Contagem pode ser atestada pelo fato de Newton Cardoso ter utilizado o município, com o uso clientelista de seus recursos, como base para chegar ao governo de Minas.

passado depois para o PSDB. As ações adotadas na Reforma Educacional de 1991 são da mesma natureza das adotadas nos dois municípios.

Ou seja, no caso de Belo Horizonte, foram implementadas ações no sentido de dotar as escolas de autonomia na gestão dos seus recursos administrativos pedagógicos e financeiros. A base da tomada de decisões é a participação de toda a comunidade escolar: funcionários, professores, pais e alunos. Dentre as várias medidas adotadas, as mais relevantes são: ‘instituição da Assembléia Escolar, como instância máxima de deliberação das escolas; fortalecimento do Colegiado da Escola, como instância de recursos das decisões; descentralização dos recursos financeiros, com repasses feitos através da Caixa Escolar; eleição direta de diretores e vices; produção coletiva do projeto pedagógico da escola, visando a melhoria da qualidade de ensino” (CENPEC, 1993: 55). Tais princípios vão ser reafirmados na Lei Orgânica do Município aprovada em 1990, que ainda contempla medidas no sentido de valorizar os profissionais do ensino como a garantia de plano de carreira para o magistério e o ingresso exclusivo por concurso público.

Também em Contagem, empossado o novo prefeito, é implementada uma reforma na educação municipal baseada na descentralização, participação e democratização das escolas. Em primeiro lugar, a Secretaria Municipal de Educação se propõe a absorver toda a organização administrativa e pedagógica das escolas estaduais localizadas no município, restando ao estado cobrir os custos das escolas, inclusive a folha de pagamentos. A rede estadual passa então a adotar o mesmo modelo de gestão das escolas municipais. Resumidamente, o novo modelo de gestão visa uma “maior autonomia financeira, administrativa e pedagógica das escolas; à capacitação, treinamento e especialização de diretores e professores; à avaliação de desempenho do aluno, da escola e de todo o sistema; à participação da comunidade nas decisões e funcionamento das escolas” buscando como objetivo final a melhoria da qualidade de ensino. É assim que se adotam eleições diretas para diretores, onde os candidatos apresentam à toda a comunidade escolar um projeto pedagógico e administrativo, para servir de base para a eleição o futuro diretor. Além disso, foram criados Colegiados com a participação de funcionários das escolas, professores, pais, alunos e

representantes da comunidade visando a gestão participativa das escolas. O Conselho Municipal de Educação, criado em 1983, passou ter atuação efetiva apenas em 1990 com o objetivo de assegurar à comunidade, através de seus representantes, o direito de participar da definição das diretrizes educacionais do município. Finalmente, parte dos recursos aplicados na educação passaram a ser repassados diretamente para as Caixas Escolares visando dar autonomia às escolas para os gastos de necessidade mais imediata (CENPEC, 1993).

Como se vê as medidas adotadas no município são mais abrangentes que as implementadas no estado no período 1983-86. Se em ambos os municípios a idéia do Colegiado é inspirada na reforma de 1983-86, além disto, Belo Horizonte e Contagem foram pioneiros na adoção das eleições diretas para diretores em Minas Gerais. Na verdade, no estado, a mudança no critério de escolha de diretores, no sentido da ampla participação da comunidade escolar, e a autonomia financeira das escolas só serão adotadas pela chamada Reforma Educacional de 1991. Algumas hipóteses preliminares podem ser levantadas para a explicação da abrangência da reforma implementada no município. O PSDB foi criado em 1988 como uma dissidência à esquerda do PMDB, entre outros motivos, segundo alegou o grupo dissidente, pelo caráter clientelista e conservador de parte dos seus integrantes. Assim, uma orientação inicial das ações do partido foi marcar diferença com o seu partido de origem e posterior adversário. Com relação ao caso de Belo Horizonte, o eleitorado se mostra, depois da restauração das eleições para a prefeitura, inclinado a votar em candidatos e partidos progressistas.<sup>111</sup> Temos, assim, mais um motivo para o PSDB encampar as teses de descentralização e democratização do ensino, reivindicadas pelos trabalhadores do ensino. Vejamos.

Após as eleições de 1982, o PMDB passa a dominar os votos da capital. Em 1985, quando restaurada a eleição dos prefeitos das capitais pelo voto direto, o PMDB vence o pleito para a prefeitura com Sérgio Ferrara, um político de estilo populista. No ano seguinte, o partido elege a maior parte dos deputados federais e estaduais, o governador e dois senadores.

---

<sup>111</sup> Em Contagem a base eleitoral dos partidos de esquerda também é forte, não alcançando contudo a hegemonia que alcançou em Belo Horizonte.

O PMDB porém racha nessa eleição. É o começo do fim do seu domínio na capital. Segundo análise de Dulci, “o suporte difuso do PMDB enquanto partido de oposição foi em grande parte capturado pelo PT” (1996: 27). No pleito municipal de 1988, o PSDB, coligado com o PFL e o PDT, vence a eleição para a prefeitura com uma margem apertadíssima sobre o PT. Nessa eleição a composição da Câmara Municipal sofre uma substancial alteração: dos 37 vereadores eleitos apenas 6 foram reeleitos, o PT passa de 2 para 9 vereadores, formando a maior bancada, o PSB elegeu 2, o PCB 1 e o PC do B 1 vereadores cada. O PMDB sofre uma derrota esmagadora. Em 1990, Pimenta da Veiga deixa a prefeitura e vai disputar o governo do estado. O principal adversário do PSDB no município passa a ser o PT (DULCI, 1996)<sup>112</sup>. Tal fato permite configurar o eleitorado da capital mineira como propenso a votar em partidos progressistas, exposto a uma grande carga de informações e pouco vulnerável a pautar seu voto por relações clientelísticas.

Retomemos porém o enfoque deste trabalho, que é o ensino público estadual. A adoção de eleições para diretores nos municípios de Belo Horizonte e Contagem repercute na Assembléia Legislativa. Como as reformas dos dois municípios ocorrem durante a realização da Constituinte estadual, acabam tornando-se parâmetro para os debates sobre o capítulo de educação. Tomemos um exemplo extremo. O deputado José Maria Pinto (PTB), político conservador, que passou pelo PDS, mudou para o PMDB, quando o partido chega ao governo do estado em 1983, durante os trabalhos da Constituinte faz um pronunciamento denunciando que o prefeito Pimenta da Veiga fez um acordo em sua campanha para a prefeitura da capital mineira com os partidos de esquerda no sentido de adotar eleições diretas para diretores e vice-diretores das escolas públicas municipais. Aponta a secretária municipal de educação, Maria Lisboa, como pessoa com “trânsito livre” na UTE e APPMG e ligada ao PT, PCB e PC do B. O parlamentar afirma não ser contra as eleições, mas sim contra “o atropelamento de prioridades outras para satisfazer interesses inconfessáveis de grupos extremistas”. Acusa a secretária Maria Lisboa de estar entregando as escolas a uma facção política, tornando-as “um terreno fértil para a seara vermelha dos ateus e fanáticos de esquerda” difundirem sua ideologia.

---

<sup>112</sup> As eleições posteriores confirmam tal afirmação, pois os prefeitos eleitos eram do PT e PSB, respectivamente.

Os deputados Jairo Magalhães Alves (PSDB), Nilmário Miranda (PT) e Otacílio Miranda (PDT) vão à tribuna para contraditar os argumentos de José Maria Pinto, defendendo a instituição das eleições para diretores nos referidos municípios, ressaltando o clima democrático em que ocorreram, e sugerindo a adoção do critério para as escolas estaduais ( *Minas Gerais – Órgão Oficial dos Poderes do Estado*, 07/04/89:42-3).

Enfim, o que se defende é que as reformas de Contagem e Belo Horizonte constituem-se em fator que vão contribuir para a realização da Reforma Educacional de 1991. No jogo político-partidário pelo controle político do estado, o governo dos municípios de Belo Horizonte e Contagem, pelo fato de ser capital do estado o primeiro, e pelo fato do poder econômico e dimensão populacional de ambos, ganham grande visibilidade em todo o estado. Considerado esse fato, quem não seguisse padrões de eficiência e democratização implantados, seja por governos de outros estados e municípios, seja por governos anteriores do mesmo nível, independente de suas inclinações ideológicas, ficavam sujeitos ao julgamento negativo dos eleitores.

A idéia que se quer corroborar é que uma política governamental é em certa medida uma resposta a uma política anterior. É o efeito demonstrativo de outras experiências implementadas em outros níveis de governo ou em períodos diferentes que compõe o estoque de alternativas para a tomada de decisão dos governantes no estado (HECLO, 1974; SKOCPOL, 1995). Ou seja, a comparação entre as gestões do estado em períodos diferentes ou com relação a outros estados ou municípios tem efeitos eleitorais significativos. Nesse sentido, o impacto das experiências de Belo Horizonte e Contagem sobre a gestão do ensino estadual é bastante relevante.<sup>113</sup> Políticas descentralizantes e democratizadoras, visando o atendimento eficiente da população, passam a ser parâmetros da luta eleitoral. Sendo assim, de

---

<sup>113</sup> O interessante, e que reforça a tese de que as políticas são adotadas segundo a experiência de políticas anteriores é que quando o estado adota a SECOM, a Secretaria de Educação de Contagem começa a discutir a possibilidade de adotar o mesmo modelo estadual, visando garantir a eleição de profissionais qualificados.

certa forma, governos dos mais diferentes perfis ideológicos buscam pautar suas políticas por esses princípios.<sup>114</sup>

Por outro lado, reforçando a tese de que uma política é fruto do aprendizado com políticas anteriores, pode-se explicar a reforma do segundo governo Hélio Garcia pelo receio, de amplos setores sociais e de componentes do governo, de que outro governo Newton Cardoso surgisse. Ou seja, ficou claro o poder que um governador tinha de sucatear o setor da educação. Daí a urgência em descentralizar e potencializar o poder da sociedade na gestão do sistema público de educação para neutralizar os efeitos deletérios de um virtual governo sem compromisso com o setor no futuro.

Um outro componente que leva o governo a tomar a decisão de realizar a Reforma é o poder de mobilização e pressão dos trabalhadores do ensino. O governador assumiu o governo e teve, logo no início, de enfrentar uma greve que durou 86 dias. A sociedade cobrava uma solução para a educação pública, cujas greves já eram esperadas todo ano. A própria imprensa deu relevância a esse fato durante a paralisação de 1991. Além disso, o governo sabia do potencial de mobilização da categoria. Sendo assim, alguma coisa deveria ser feita para tentar criar uma situação de maior grau de governabilidade. Se a questão salarial era de certa forma insolúvel, pelas escassez de recursos, a ação possível era reformar o sistema no sentido de sua maior eficiência e de dar resposta às aspirações da categoria e da sociedade, no geral. Assim, ao atender parcialmente a velha reivindicação de eleição para diretores, o governo além de resolver um fator de atrito com a categoria apropria-se de uma bandeira dos setores progressistas.

Um outro fator que explica a reorganização do sistema público de educação por critérios universalistas é a dimensão desse sistema. Como fica explícito em diversas

---

<sup>114</sup> Um partido que busca marcar sua posição nesse sentido é o PT, que adota a estratégia de mostrar ser capaz de governar bem e com criatividade nos planos estadual e municipal, visando impor-se no plano nacional. A difusão do orçamento participativo pelas administrações do PT, onde a população pode alocar parte dos recursos públicos de forma participativa, tornou-se uma bandeira do partido e é um exemplo dessa postura. Putnam aponta exemplo semelhante com o Partido Comunista Italiano (1996: 131-2).

manifestações de Mares Guia Neto, tornou-se impossível administrar um sistema das dimensões do de Minas Gerais de forma centralizada. O controle da indicação de diretores, por exemplo, torna-se extremamente desgastante para o governo, tomando boa parte do tempo dos responsáveis pelas indicações, do secretários de educação e até mesmo do governador. O interessante é que tal motivo aparece também na explicação da reforma da administração pública dos EUA, no fim do século XIX e início do século XX. Nessa época, estava colocado na agenda governamental e da sociedade americana a necessidade de se eliminar a lógica clientelista na administração pública. Para Johnson e Libecap (1994), o fim da patronagem na administração pública federal dos EUA se deve, em grande medida, ao crescimento do funcionalismo no período pós Guerra Civil, com o conseqüente aumento dos custos de negociar as indicações e administrar a distribuição e o monitoramento destes funcionários (ps.13 e 14). Os autores vêem, portanto, a dimensão que foi tomando o serviço público federal nos Estados Unidos como fator fundamental de sua reforma. Além disso, outro fator comum aos dois casos, o da educação em Minas e o dos Estados Unidos, é a exigência de eficiência da ação estatal por grupos sociais diversos. Tanto aqui como lá, a eficiência do estado está colocada por diversos setores da sociedade, e do próprio Estado, como algo a ser alcançado. E tal objetivo é tomado como inconciliável com as práticas clientelistas.

Com o crescimento relativo do eleitorado comparativamente ao número de cargos de diretores, torna-se, para fins de competição eleitoral, menos atrativa a indicação dos mesmos. Ou seja, em relação ao número de eleitores, o recurso a ser distribuído é progressivamente menor. Se por um lado a disputa pelo controle dos recursos administrativos, entre os grupos com acesso ao estado, se torna mais acirrada, em contrapartida o impacto da distribuição desses recursos em termos de prováveis eleitores se torna menor. Os números parecem corroborar tal hipótese. Em caráter geral, no Brasil, a incorporação da população à cidadania é relevante. Na Primeira República o eleitorado correspondia a cerca de 2,5% da população brasileira, em 1945, 16%, 1986, 51% e 1990, 58% (SANTOS, 1998: 154). É lícito supor que essa tendência se reproduza em Minas Gerais. Para o caso específico de Minas, pode-se notar que enquanto o eleitorado cresce 26,6%, no período de 1986 a 1992, o número de escolas do

ensino fundamental cresce, no período de 1986 a 1991, 5,8% (ver tabelas I e II em Anexo).<sup>115</sup> Isso implica que, com o crescimento do número de eleitores em relação ao de diretores, decresce comparativamente a quantidade relativa de cargos a serem distribuídos. Acrescente-se que o incremento da taxa de urbanização implica na constituição de um eleitorado menos susceptível, no geral, às barganhas clientelistas. Se em 1960 a população mineira é distribuída em 40% urbana e 60% rural, em 1991 75% das pessoas vivem nas cidades e apenas 25% no campo (ver tabela III em Anexo). Enfim, a mudança quantitativa (queda de barreiras ao exercício do voto, crescimento da população e mudança da sua composição etária) e qualitativa (organização, por exemplo) do eleitorado é um fato que se gesta mesmo durante o recesso do regime autoritário. Nesse novo contexto, o clientelismo perde grande parte de sua eficácia de recurso de poder.

Além disso, o aumento da competitividade no sistema eleitoral demanda maior eficiência dos governos. Se nas eleições estaduais de 1982 três partidos elegeram todos os governadores de estado (PDS, PMDB e PDT) e, em 1986, apenas dois partidos (PMDB, e PFL), em 1990 foram nove partidos (PFL, PMDB, PDT, PTB, PTR, PSDB, PDS, PRS, e PSC). O número médio de candidatos por vaga na região Sudeste passa de 3,4, em 1982, para 7,4, em 1990 (SANTOS, 1998:180). Apesar do fato de que diversos dos partidos que surgiram no período representarem apenas apoio para candidatura de políticos que pertenciam às elites políticas estaduais, não há dúvida que a concorrência eleitoral se acirra. É o caso da eleição de 1990 em Minas, onde o ex-peemedebista Hélio Garcia é eleito pelo PRS, partido que foi constituído com o único objetivo de sustentar sua candidatura e que durou cerca de dois anos. O leque maior de opções por parte do eleitorado acaba portanto por exigir uma melhor performance dos governadores para se qualificarem frente aos adversários no futuro.

O aumento da competição eleitoral é claro quando comparamos as eleições de 1982 com a de 1990. Em 1982 a competição estava centrada em dois partidos, basicamente: o PDS e o PMDB. A polarização se dava, digamos de forma simplificada, entre o partido do regime

---

<sup>115</sup> A comparação parte da suposição de que o número cargos de diretores varia conforme a tendência demonstrada pela variação do número de estabelecimentos que ofereciam o ensino fundamental.

autoritário e o partido a favor da democracia. A discussão que tinha maior peso eram as questões macro: derrubar a legislação remanescente do regime autoritário. Já na eleição que elege o segundo governo de Hélio Garcia, no início dos anos 90, a competição se acirra, o número de partidos com chances de obter sucesso eleitoral é bem superior e a questão de eficiência e criatividade dos governos ganha maior peso eleitoral, já que as questões da ordem democrática estavam relativamente consolidadas. Então a visibilidade das políticas governamentais tem impacto eleitoral bem maior.

Finalmente, como foi discutido em outra parte deste trabalho as idéias sobre a organização dos sistemas educacionais que tornam-se hegemônicas e são adotadas por organismos de grande poder como o Banco Mundial, influenciam a postura do governo mineiro. Pode-se dizer que o interesse demonstrado por Mares Guia Neto de dirigir a SEE, além do fato de ser professor e empresário da área educacional, deve-se ao objetivo de aplicar idéias que já vinha amadurecendo. Cláudio de Moura Castro, divulgador do modelo de organização da educação proposto pelo Banco Mundial, era interlocutor de Mares Guia Neto anos antes de sua posse na SEE. Vale aqui o fato do paradigma adotado ser compatível, ou mesmo funcional, aos interesses dos setores empresariais, aos quais Mares Guia Neto pertence. Aspecto importante para a adoção por esses setores do conjunto de idéias propagado é a noção amplamente difundida da educação como principal fator para o desenvolvimento econômico. Nessa concepção, o Estado deve fornecer educação de qualidade, na medida em que é responsável pela criação de condições propícias ao desenvolvimento econômico. Para tal, como se disse anteriormente, o governo mineiro adota como forma de prover um ensino público de qualidade a autonomia das escolas com participação da comunidade em sua gestão e os princípios da Qualidade Total. Daí a ênfase no aspecto técnico e não no aspecto político na nova formatação do setor.<sup>116</sup>

Resumindo, depois de mais de dez anos de reivindicações pela organização da educação conforme os princípios do “universalismo de procedimentos”, é realizada uma reforma mais

---

<sup>116</sup> Mello e Silva (1994:26) abordam a tentativa da SEE de descaracterizar o caráter político do novo processo de escolha dos diretores.

completa nesse sentido. O modelo de organização da educação em Minas Gerais, implantado pela Reforma Educacional de 1991, vai retomar de forma mais estruturada elementos presentes na primeira reforma, implementada a partir de 1983. O fato é que a consolidação de um desenho do sistema de educação incorporando questões que estavam na agenda desde o início da década de 80, se deve à conjugação de um conjunto de fatores, que combinados forneceram os requisitos necessários para a consolidação da reforma do sistema de ensino mineiro.

## ANEXO

Tabela I

Educação pré-escolar, ensino fundamental e médio  
Matrícula e número de estabelecimentos, por tipo de ensino, segundo o ano  
Rede de Ensino Estadual  
Minas Gerais 1980/91

| Ano  | Educação pré-escolar |        | Ensino Fundamental |        |             |        |           |        | Ensino Médio |        |
|------|----------------------|--------|--------------------|--------|-------------|--------|-----------|--------|--------------|--------|
|      |                      |        | 1 a 4 série        |        | 5 a 8 série |        | TOTAL     |        |              |        |
|      | Matric.              | Estab. | Matric.            | Estab. | Matric.     | Estab. | Matric.   | Estab. | Matric.      | Estab. |
| 1980 | 79.454               | 1.336  | 1.344.983          | 5.026  | 525.627     | 1.165  | —         | —      | 76.944       | 200    |
| 1981 | 888.649              | 1.464  | 1.331.661          | 5.020  | 569.702     | 1.277  | 1.870.610 | —      | 81.667       | 204    |
| 1982 | 105.921              | 1.693  | 1.316.545          | 4.986  | 612.077     | 1.425  | 1.928.622 | —      | 87.627       | 205    |
| 1983 | 118.726              | 1.893  | 1.315.644          | 5.003  | 633.863     | 1.458  | 1.949.507 | —      | 91.070       | 204    |
| 1984 | 140.902              | 2.184  | 1.312.400          | 5.020  | 669.004     | 1.553  | 1.981.404 | —      | 104.620      | 257    |
| 1985 | 170.247              | 2.447  | 1.317.353          | 5.065  | 684.177     | 1.684  | 2.001.530 | —      | 117.372      | 293    |
| 1986 | 206.963              | 2.863  | 1.370.922          | 5.272  | 716.057     | 1.917  | 2.086.979 | 5.723  | 160.337      | 522    |
| 1987 | 224.026              | 3.107  | 1.394.491          | 5.387  | 709.376     | 2.004  | 2.103.867 | 5.829  | 165.737      | 613    |
| 1988 | 231.611              | 3.099  | 1.401.177          | 5.408  | 729.454     | 2.010  | 2.130.631 | 5.862  | 180.563      | 647    |
| 1989 | 229.144              | 3.147  | 1.437.038          | 5.510  | 762.490     | 2.138  | 2.199.528 | 5.962  | 184.033      | 683    |
| 1990 | 226.779              | 3.243  | 1.459.779          | 5.539  | 787.243     | 2.262  | 2.247.022 | 5.983  | 185.029      | 720    |
| 1991 | 229.783              | 3.329  | 1.475.103          | 5.610  | 846.526     | 2.342  | 2.321.689 | 6.060  | 216.069      | 814    |

Fonte: SEE

Tabela II

## Evolução do eleitorado em Minas Gerais

| ANO  | NÚMERO DE ELEITORES |
|------|---------------------|
| 1986 | 7.970.194           |
| 1987 | —                   |
| 1988 | 8.651.293           |
| 1989 | 9.433.103           |
| 1990 | 9.492.555           |
| 1991 | —                   |
| 1992 | 10.092.374          |

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral

Tabela III

População urbana e rural em Minas Gerais (1950-1991)

| ANO  | POPULAÇÃO  |           |            |
|------|------------|-----------|------------|
|      | URBANA     | RURAL     | TOTAL      |
| 1950 | 2.343.803  | 5.452.990 | 7.796.793  |
| 1960 | 3.886.486  | 5.925.866 | 9.812.352  |
| 1970 | 6.060.300  | 5.427.115 | 11.487.415 |
| 1980 | 8.982.134  | 4.396.419 | 13.378.553 |
| 1991 | 11.786.893 | 3.956.259 | 15.743.152 |

Fonte: Anuário Estatístico de Minas Gerais – 1994

**BIBLIOGRAFIA**

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

ABRUCIO, F. L. e SAMUELS, D. "A Nova Política dos Governadores". Revista Lua Nova, n. 40/41, 1997.

ALEMG, Ata da Reunião Conjunta das Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Educação Cultura e Turismo, Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, 29/04/1991, mimeo.

\_\_\_\_\_. Quadro de Apoio à votação. Assembléia Constituinte de Minas Gerias, 1989.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. "Federalismo e Políticas Sociais". Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 28, ANPOCS, 1995.

ANDERSON, Perry. O Balanço do Neoliberalismo. In: Sader, E. e Gentili, P. (orgs.) Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Ilza Araújo Leão de. Políticas e Poder: Os Mecanismos de Implementação das Políticas Públicas e o Fortalecimento de Novas Elites Políticas no Nordeste - 1979/1985. Campinas, Tese de Doutorado, UNICAMP, 1994, mimeo.

ARNOLD, R. D. The Logic of Congressional Action. New Haven e London: Yale University Press, 1990.

ARRETCHE, Marta. As Relações Intergovernamentais e a Formação do Estado Brasileiro. São Paulo: ANPOCS, 1995, mimeo.

ASSOCIAÇÃO DE DIRETORES DAS ESCOLAS OFICIAIS DE MINAS GERAIS DE MINAS GERAIS- ADEOMG. Provimento do Cargo de Diretor de Escola, Sete Lagoas, s. d.

ASSOCIAÇÃO DE PROFESSORES PÚBLICOS DE MINAS GERAIS-APPMG. Documento sobre Colegiados de Escolas. Belo Horizonte, s. d.

BARBOSA, E. F. et alii. Implantação de Qualidade Total na Educação, Belo Horizonte, UFMG, 1995.

BOSCHI, R. B. A arte da associação: Política de base e Democracia no Brasil. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

BRASÍLIA. UNICEF. Educação para Todos: Minas Aponta o Caminho, 1993.

BRESCIANI, L. P. "O toyotismo no Brasil". Revista dos Metalúrgicos, Ano I, n. 1, São Paulo, dezembro de 1993.

CAMARGOS, M. B. e LIMA JÚNIOR, O. B. de. "O Legislativo Mineiro: Democratização, Perfil Sociopolítico e Decisões Legislativas (1983-1998)". Teoria e Sociedade, n. 1, UFMG, 1997.

CASTRO, Cláudio de Moura e. Educação Brasileira: consertos e remendos, Rio de Janeiro, Rocco, 1994.

CENPEC, Trabalhando em Benefício da Escola e da Comunidade: a experiência de Belo Horizonte: 1989/1992, Brasília, 1993.

CORAGGIO, J. L. "Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção?". In: Tommasi, Livia de. et. Al. (orgs.). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez, 1998.

COSTA, Vera Lúcia Cabral; MAIA, Eny Marisa e MANDEL, Lúcia Mara. Gestão Educacional e Descentralização. São Paulo: Cortez Editora, 1997.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e MARTINS, Carlos Estevam. "De Castelo a Figueiredo: uma incursão na pré-história da abertura". In: ALMEIDA, Maria Hermínia et alii(orgs.). Sociedade e Política no Brasil Pós-64. São Paulo: Brasiliense, 1983.

CUNHA, L. A. Educação, Estado e Democracia no Brasil. São Paulo: Cortez, 1991.

DAHL, Robert. Análise Política Moderna. Brasília: UNB, 1988

DULCI, O. L. "Partidos e Eleições em Belo Horizonte". In: DULCI, O. L. (org.) Belo Horizonte, Poder, Política e Movimentos Sociais, Belo Horizonte, C/Arte, 1996.

EASTON, David. "Political Science in the United States: Past and Present". International Political Science Review, SAGE Publications, vol. 6, n. 1, 1985.

FARIA, Vilmar. "Políticas de Governo e Regulação da Fecundidade: Consequências não Antecipadas e Efeitos Perversos". Ciências Sociais Hoje, 1989.

FERRO, J. R. "Toyotismo: Adquirindo Competitividade". Revista dos Metalúrgicos, Ano I, n. 1, São Paulo, dezembro de 1993.

FOLHA de São Paulo. "Minas Reduz Repetência e Evasão Escolar", 2/maio/1997:C,7.

FONSECA, M. "O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira: vinte anos de cooperação internacional". In: Tommasi, Livia de. et. Al. (orgs.). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez, 1998.

GARCIA, Hélio. Programa de Educação para o Governo Hélio Garcia 1991/94. Belo Horizonte: s. ed., 1990.

GERMANO, José Willington. Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985). São Paulo: Cortez Editora, 1993.

GUIA NETO, Walfrido dos Mares. Educação e Desenvolvimento. Trabalho apresentado no I Congresso Brasileiro de Financiamento do Desenvolvimento. Associação de Instituições Financeiras de Desenvolvimento, s. d.

\_\_\_\_\_. A Nova Cartilha. Revista Veja, 1996.

\_\_\_\_\_. A Realidade da Educação em Minas Gerais. Trabalho apresentado no Seminário Educação: A Hora da Chamada. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa, 1991.

\_\_\_\_\_. INFORMATIVO PITÁGORAS, ano 1, n. 0, jun., Belo Horizonte, mimeo, 1991a).

GIDDENS, Anthony. As Conseqüências da Modernidade, Editora Unesp, São Paulo, 1991.

HALL, Peter A. "Policy Paradigms, Social Learning, and the state: The Case of Economic Policymaking in Britain". University of New York, Comparative Politics, April, v. 25, n. 3, 1993.

HECLO, Hugh. Modern Social Politics in Britain and Sweden. New Haven: Yale University Press, 1974.

IANNI, O. Teorias da Globalização, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.

IMMERGUT, E. M., "As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e

- na Suécia”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 30, ANPOCS, São Paulo, 1996.
- JACOBI, P. “Descentralização Municipal e Participação dos Cidadãos: apontamentos para o debate”. Revista Lua Nova, n. 20, São Paulo, 1990.
- JOHNSON, R. N.; LIBECAP, G. D. The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.
- JOLL, James. As idéias de Gramsci. São Paulo: Editora Cultrix, 1977.
- JORNAL do BRASIL. “Minas: Educação: Um exemplo para o Brasil”, 02/novembro/1997: encarte.
- LEVI, Margaret. “Uma Lógica de Mudança Institucional”. DADOS, Revista de Ciências Sociais, vol. 34, n. 1, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991.
- MATOSO, Jorge. “O toyotismo dentro e fora da fábrica”. Revista dos Metalúrgicos, Ano I, n. 1, São Paulo, dezembro de 1993.
- MATTOS, L. A. F. Democracia e Colegiado de Escola: Qual Democracia? Rio de Janeiro, UFRJ, mimeo., 1998.
- MELLO, Guiomar Namó de e SILVA, Rose Neubauer da. “Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil”. Estudos em Avaliação Educacional, n. 10. São Paulo: FCC, jul./dez. 1994.
- MELO, Marcus André B. C. de. “A Formação de Políticas Públicas e a Transição Democrática: O Caso da Política Social”. DADOS- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 33, n. 3, 1990.
- MIGDAL, J., KOHLI, A. e SHUE, V. State power and social forces: domination and transformation in the third world. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- MINAS GERAIS. Secretaria da Educação. Plano Mineiro de Educação 1974/76- Carta Compromisso, 1976.
- \_\_\_\_\_. Ofício Circular n. 008/83. Sobre o I Congresso Mineiro de Educação, 1983.
- \_\_\_\_\_. Congresso Mineiro de Educação: o desafio da mudança da escola pela participação, 1983a.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 4.787/83. Institui os colegiados, 1983b.

\_\_\_\_\_. Educação para a Mudança - Documento Básico da Proposta de Trabalho (versão preliminar), 1983c.

\_\_\_\_\_. Propostas de Diretrizes Políticas para a Educação em Minas Gerais - Documento Final do I Congresso, 1983d.

\_\_\_\_\_. Política Educacional para Minas Gerais, 1983e.

\_\_\_\_\_. Plano Mineiro de Educação 1984/1987, 1984.

\_\_\_\_\_. Proposta de Reorganização da Escola - Ciclo Básico, 1984a.

\_\_\_\_\_. Algumas Considerações Acerca da Programação 1985/87, 1984b.

\_\_\_\_\_. Mudança da Educação em Minas Gerais: Processo de Democratização do Ensino, 1984c.

\_\_\_\_\_. Resolução n. 4.811/84. Sobre as Diretrizes Emanadas do I Congresso, 1984d.

\_\_\_\_\_. Renovação da Prática Educativa: O Novo Direcionamento da Educação em Minas Gerais, 1985.

\_\_\_\_\_. Diretrizes Básicas para o Desenvolvimento de Ações junto aos Profissionais da Educação, 1985b.

\_\_\_\_\_. Relatório Sistema de Avaliação do Ensino Público do 1 Grau. SEE, 1992.

\_\_\_\_\_. Colegiado em Revista, SEE, 1992a.

\_\_\_\_\_. Plano Decenal de Educação para Todos, 1992b.

\_\_\_\_\_. Projeto: Qualidade na Educação Básica de Minas Gerais-PROQUALIDADE, 1993.

\_\_\_\_\_. A Política Educacional de Minas Gerais, 1994.

\_\_\_\_\_. Gestão da Escola, 1994a.

\_\_\_\_\_. Fortalecimento da Direção da Escola. SEE, s/d.

\_\_\_\_\_. Avaliação Educacional em Revista, SEE, 1998.

NUNES, Edson. A Gramática Política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997

O'DONNELL, Guillermo. "Hiatos, Instituições e Perspectivas Democráticas". In: REIS, Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guillermo (orgs.). A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de Diretores: A Escola Pública Experimenta a Democracia. Campinas, SP: Papirus, 1996.

PRAIS, M. de L. M. Administração Colegiada e Prática Pedagógica Progressista na Escola Pública Mineira. São Paulo: PUC, Dissertação de Mestrado, 1987, mimeo.

\_\_\_\_\_. Administração Colegiada na Escola Pública. Campinas: Papirus Editora, 1996.

PUTNAM, Robert D. Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

PRZEWORSKI, A. Estado e Economia no Capitalismo. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RAMOS, Cosete. Pedagogia da Qualidade Total. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994.

\_\_\_\_\_. Sala de Aula de Qualidade Total. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1995.

Revista Nova Escola, ano VII, n. 57, maio de 1992.

Revista VEJA. "A nova cartilha". São Paulo: Editora Abril, 1996.

RODRIGUES, Neidson. Carta aos Educadores de Minas Gerais. Belo Horizonte: SEE, 1983.

\_\_\_\_\_.Aos Colegiados das Escolas. Belo Horizonte: SEE, 1984, mimeo.

\_\_\_\_\_. Colegiado: Instrumento de Democratização. Belo Horizonte: SEE, 1984a, mimeo.

\_\_\_\_\_. Do Congresso Mineiro de Educação: Para Aonde Vai a Educação em Minas Gerais?, 1983b.

\_\_\_\_\_. O Desafio da Mudança Educacional pela Participação da Sociedade. Belo Horizonte: SEE, 1984b, mimeo.

\_\_\_\_\_. O Transitório e o Permanente na Educação: Por uma Nova Escola. Belo Horizonte: UFMG/FAE, Tese para Professor Titular, 1985, mimeo.

\_\_\_\_\_. Lições do Príncipe e Outras Lições. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

ROVERSI-MONACO, F. "Descentralização e Centralização". In: BOBBIO, N. et all. Dicionário de Política. Brasília: UNB, 1991.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e Justiça. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática. Rio de Janeiro: Rocco, 1998.

SAVIANI, D. "Os Ganhos da Década Perdida", Presença Pedagógica, n.6, nov./dez., Editora Dimensão, 1995.

SENNETT, R. A Corrosão do Caráter. Rio de Janeiro: Record, 1999.

SILVA, Maria Aparecida da. Administração dos Conflitos Sociais: As Reformas Administrativas e Educacionais como Respostas às Questões Emergentes da Prática Social (O Caso de Minas Gerais). Campinas: FAE/UNICAMP, 1994 (Tese de Doutorado).

SKOCPOL, Theda. "Bringing the State back in: Strategies of analysis in current research". In: Evans, P., Rueschmeyer, D. e Skocpol, T. Bringing the State back in. New York: Cambridge University Press, 1985.

\_\_\_\_\_. Protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SOARES, Maria Clara Couto. "Banco Mundial: políticas e reformas". In: Tommasi, Livia de.

et. Al. (orgs.). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez, 1998.

SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes e AFONSO, Mariza Resende. Reivindicações Urbanas e a Nova Conjuntura em Minas: Rumo ao Populismo?. Belo Horizonte, Texto, Mestrado de Sociologia, UFMG/FAFICH, 1987, mimeo.

SOUZA, Alberto de Mello e. “Crise de Estado e Descentralização Educacional no Brasil: Resistências, Inovações e Perspectivas”. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n. 10, dezembro de 1993.

STOPPINO, M. “Poder”. In: Bobbio, N. et al. Dicionário de Política, Brasília: UNB, 1991.

TOMMASI, L. de. “Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implantação”. In: Tommasi, Livia de. et. Al. (orgs.). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez, 1998.

TORRES, R. M. “Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial”. In: Tommasi, Livia de. et. Al. (orgs.). O Banco Mundial e as Políticas Educacionais. São Paulo: Cortez, 1998.

WEFFORT, Francisco. Qual Democracia?. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

WEIR, M., ORLOFF, A. e SKOCPOL, T. The politics of social policy in the United State. New Jersey: Princeton University Press, 1988.

## OUTRAS FONTES

Boletim UTE Informa

Jornal Diário da Tarde

Jornal Estado de Minas

Jornal Hoje em Dia

Jornal de Minas

Minas Gerais – Órgão Oficial dos Poderes do Estado

Revista Veja

## ENTREVISTAS REALIZADAS (nome, instituição e dia da entrevista)

Íris Goulart (SEE, UFMG) – 17 de novembro de 1998

Neidson Rodrigues (SEE, UFMG) – 28 de dezembro de 1998

Helena Rolla (Federação das Associações de Pais e Mestres) – 03 de fevereiro de 1999

Rosaura Magalhães (UTE) – 12 de fevereiro de 1999

Eliane Novais (SEE) – 25 de fevereiro de 1999

Magda Campbell (APPMG) – 03 de março de 1999

Maria de Lourdes Taitson (ADEOMG) – 09 de março de 1999

Antônio Carlos Pereira (parlamentar) – 17 de março de 1999

Otacílio Miranda (parlamentar) – 22 de março de 1999

Maria Elvira Ferreira (parlamentar) – 23 de março de 1999

Guiomar Leão (SEE, Colegiado dos Diretores) – 26 de março de 1999

Walfrido dos Mares Guia Neto (SEE) – 04 de abril de 1999

Octávio Elízio (SEE) – 12 de abril de 1999

Obs. Todas as entrevistas foram gravadas, em Belo Horizonte, pelo autor do trabalho. A entrevista com Guiomar Leão foi realizada pelo telefone e as demais pessoalmente.