

# Seminário Legislativo Educação: a hora da chamada: accountability e responsiveness na Assembléia Legislativa de Minas Gerais\*

**Catherine Kelly Ornelas**

Graduada no Curso de Ciências Sociais / UFMG

## Palavras chave:

Representação política, inovações institucionais, Poder Legislativo, accountability vertical, responsiveness.

## Key words:

Political representation, institutional innovations, Legislative Branche, vertical accountability, responsiveness.

\* Este trabalho é uma síntese da monografia que desenvolvi, sob orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Fátima Anastasia, e que resultou da minha participação como bolsista do programa Pibic/CNPq na pesquisa "Trajetórias, perfis e padrões de interação dos legisladores estaduais em doze unidades da Federação" desenvolvida pelo Centro de Estudos Legislativos/DCP. Agradeço à Prof.<sup>a</sup> Fátima Anastasia e à Prof.<sup>a</sup> Magna Inácio pelo incentivo que me deram para produzir o presente artigo.

1 Adota-se, nesse artigo, as definições de accountability e responsiveness propostas por PRZEWORSKI (1996, p.9): "Na tentativa de estabelecer uma distinção terminológica, eu diria que os governos são responsáveis quando os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que agem em seu benefício e podem lhes impor sanções apropriadas [...]. [...] chamarei de responsivo um governo que aja em defesa dos principais interesses dos cidadãos, mais especificamente se escolher políticas que uma assembleia de cidadãos, tão informados quanto o Estado, escolheria por votação majoritária, sob os mesmos estrangimentos constitucionais."

**RESUMO:** A partir da concepção de Democracia enquanto conjunto de instituições e recursos (PRZEWORSKI, 1995) o trabalho tem como objetivo identificar e analisar os fatores que explicam a peculiaridade do Seminário Legislativo Educação: a hora da chamada (1991) que, comparativamente aos demais realizados durante a 12ª legislatura (1991-1994) na Assembléia Legislativa de Minas Gerais, não resultou em produção legislativa na matéria. O suposto é de que o caráter experimental e, portanto, não institucionalizado do referido Seminário Legislativo e a natureza da temática nele abordada explicam a ausência de legislação resultante desse evento.

**ABSTRACT:** Informed by the conception of Democracy as a set of institutions and resources (PRZEWORSKI, 1995) this paper focus on identify and analyze the factors that explain the peculiarity of the legislative event "Educação: a hora da chamada" (1991) which, compared with the others events occurred on 12th legislature (1991-1994) in Minas Gerais State Parliament, didn't result in legislative production. The assumption is that the experimental nature, and therefore, not institutionalized character of the event, added to the kind of subject it addresses, explains the absence of legislation resulted from it.

## Introdução

A Constituição Federal de 1988 foi um marco importante no que se refere à garantia dos direitos políticos dos cidadãos, na medida em que estabeleceu a criação de canais institucionalizados de participação política que possibilitaram a ampliação da presença da sociedade civil, principalmente, nos processos decisórios envolvendo as políticas públicas.

A lei estabeleceu que a participação dos cidadãos pode ocorrer junto ao Poder Executivo - através da gestão de políticas públicas e de conselhos de políticas regulamentados nos três níveis de governo - e ao Poder Legislativo - por meio de plebiscitos, referendo e iniciativa popular de lei - (CUNHA, 2007). As inovações institucionais previstas na Constituição Federal de 1988 serviram como referência na organização dos sistemas políticos subnacionais que também passaram a incorporar novos mecanismos de participação dos cidadãos. Algumas constituições estaduais e leis orgânicas estabelecem, por exemplo, a criação do orçamento participativo (OP) através dos quais representantes do poder Executivo e cidadãos debatem as políticas públicas. Também está prevista, em alguns regimentos internos de Assembleias Legislativas, a criação de mecanismos de interlocução entre o Poder Legislativo e os cidadãos.

O caso da Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) é um exemplo disso, visto que esta casa vem passando, desde a década de 80, por um amplo processo de mudança institucional necessária para a superação da crise de credibilidade da Casa perante a

sociedade mineira. Um conjunto de evidências apontava para a existência de uma crise de legitimidade da ALMG: a renovação parlamentar de aproximadamente 70% que houve com as eleições de 1986 e os dados da pesquisa de opinião realizada junto aos públicos interno e externo. A partir disso, reconheceu-se a necessidade de mudanças institucionais na Casa. Havia, naquela ocasião, dois caminhos a serem seguidos: 1) identificar os pontos de estrangulamento que levavam à falência do modelo distributivista e tentar resolvê-los de modo a aprimorar o modelo já vigente ou 2) a realização de uma transformação legislativa através da mudança para o modelo informacional (ANASTASIA, 1997).

A segunda solução institucional foi a





adotada e resultou do consenso entre membros do Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional que compartilhavam a idéia de que a estratégia para legitimar as decisões tomadas na ALMG passava pela necessidade de se aumentar os graus de *responsiveness* e *accountability*<sup>1</sup> da Casa junto à sociedade mineira.

Foram realizadas, na ALMG, mudanças no que se refere à sua reestruturação interna<sup>2</sup> e à criação de mecanismos de interlocução com a sociedade civil. Através de novos arranjos institucionais - Seminários Legislativos, Fóruns Técnicos, Audiências Públicas e, posteriormente, a Comissão de Representação - criou-se canais através dos quais a população poderia vocalizar suas preferências sobre políticas, obter informações sobre o processo político e sobre as possibilidades de implementação de políticas.

Os Seminários Legislativos são eventos institucionais que abrem espaço para que a sociedade civil participe da discussão de temas de interesse público. Neles são feitos debates nos quais os participantes discutem questões relevantes sobre o tema em questão e definem quais são as propostas que farão parte do documento final do evento. Os documentos finais de cada evento subsidiaram a elaboração de legislação que é de extrema relevância, pois diz respeito, em geral, às políticas regulatórias relativas a cada uma das áreas temáticas consideradas nos seminários.

Em 1991, no início da 12ª legislatura (1991-1994), foi realizado o primeiro Seminário Legislativo na ALMG o Educação: a hora da chamada. Durante a mesma legislatura ocorreram também outros seminários: Saneamento e Básico (1992), Minas Terra: Políticas Agrícolas e Agrárias (1992), Águas de Minas (1993), Moradia- Alicerce da Cidadania (1993). Todos esses eventos, com exceção do seminário Edu-

cação: a hora da chamada, tiveram resultados relevantes em forma de leis que apresentaram um alto grau de convergência com os padrões de demandas expressos nos documentos finais dos referidos seminários (ANASTASIA, 1997). Houve, portanto, nesses casos, um impacto positivo nos graus de *accountability* e *responsiveness* da Casa.

O objetivo central deste trabalho é aprofundar o estudo sobre os Seminários Legislativos a partir da tentativa de responder à seguinte questão: dado que todos os Seminários Legislativos realizados no período de 1991 a 1994 resultaram em legislações estaduais, com exceção do evento Educação: a hora da chamada, quais fatores explicam a peculiaridade desse último?

Como já referido anteriormente, esse artigo é uma síntese da monografia que apresentei ao final do curso de Ciências Sociais. A hipótese inicial considerada no referido trabalho era a de que o contexto institucional da ALMG, naquele período caracterizado por um processo ainda não finalizado de transição do modelo de organização legislativa distributivista para um modelo informacional, somado à própria natureza da temática da educação contribuíram para que desse evento não resultasse legislação específica. Porém, ao longo do desenvolvimento do estudo foi possível perceber que o Poder Executivo, naquele contexto, foi um ator relevante e pode ser considerado como uma variável importante que também gerou efeitos sobre os limites do seminário Educação: a hora da chamada. Por isso a discussão da terceira parte do artigo também aborda a relevância do Poder Executivo para a explicação da ausência de legislação resultante do referido evento.

A análise que se segue parte da adoção do conceito de Democracia enquanto um conjunto das instituições e condições sob as quais interagem os atores políticos (PRZEWORSKI, 1995). Portanto, considera-se que é através da análise das regras que determinavam o funcionamento dos Seminários Legislativos e das condições características, no período de 1991 a 1994, que se torna possível compreender o resultado do jogo político, no caso, a ausência de legislação resultante do evento Educação: a hora da chamada. A metodologia consiste, assim, na análise de documentos relacionados à criação e funcionamento dos seminários - Deliberações da Mesa e Regimento Interno da ALMG, regulamentos e relatórios dos Seminários Legislativos realizados no período analisado e também na coleta de informações complementares por meio de entrevistas semiestruturadas<sup>3</sup>.

Este artigo foi desenvolvido em quatro sessões. A primeira parte consiste numa breve exposição dos principais conceitos da Ciência Política, utilizados como instrumental teórico para este estudo. A segunda parte apresenta a maneira como a primeira experiência de seminário legislativo na ALMG, o Educação: a hora da chamada, foi concebido e organizado. Já na terceira parte, são apresentados e analisados os fatores considerados relevantes para se compreender a ausência de resultados, em

<sup>2</sup> Algumas alterações no plano de organização interna da ALMG foram: a profissionalização do recrutamento de pessoal permanente por meio da realização de concurso público, o treinamento intensivo e constante dos funcionários que passou pela criação da Escola do Legislativo, a informatização da Casa e a criação de novos órgãos a exemplo da Gerência de Projetos Institucionais e a Secretaria de Projetos Especiais (ANASTASIA, 1997).

<sup>3</sup> As entrevistas foram realizadas com o objetivo de complementar a análise de documentos no que se refere: 1) à identificação de características do contexto no qual são incorporados os mecanismos de interlocução com a sociedade civil e 2) à identificação das decisões relacionadas às escolhas das regras de funcionamento dos Seminários Legislativos.

forma de legislação, do seminário Educação: a hora da chamada. A última parte traz as principais conclusões do estudo.

## Inovação institucional e organização legislativa: o caso da ALMG

Novos arranjos institucionais voltados para a interlocução entre Poder Legislativo e cidadãos, a exemplo dos Seminários Legislativos, são importantes objetos de estudo para a Ciência Política contemporânea considerando-se que um dos desafios práticos para a Democracia refere-se à institucionalização de novas formas de participação política que convivam com os mecanismos clássicos de representação<sup>4</sup>.

O desenho desses novos arranjos institucionais deve ser desenvolvido de maneira a proporcionar uma maior proximidade da prática democrática aos atributos desejáveis das democracias contemporâneas, quais sejam, *accountability* e *responsiveness*, isto é, esses mecanismos devem ser desenvolvidas de modo a garantir o controle dos cidadãos sobre os governantes e, ao mesmo tempo, garantir as condições para que os representantes eleitos possam agir no melhor interesse dos cidadãos.

Como sugere Przeworski (1995), o aumento dos graus de *responsiveness* e *accountability* passa pela redução da assimetria informacional entre os cidadãos e seus representantes possibilitando aos primeiros o acesso amplo às informações relativas ao processo político. A importância dos recursos informacionais disponíveis aos cidadãos e seu efeito sobre *accountability* e *responsiveness* também é considerada por Arnold (1991), em seu livro *The Logic of Congressional Action*. O autor argumenta que o monitoramento dos representantes requer que os cidadãos tenham conhecimento: 1) da cadeia causal que liga os interesses dos cidadãos, os representantes e as políticas e 2) dos procedimentos adotados durante o processo decisório. A *accountability* depende do acesso dos cidadãos a um conjunto de informações que podem ser utilizadas para que avaliem o comportamento dos representantes.

No que se refere à responsividade dos representantes, os recursos informacionais de que dispõem os legisladores também podem contribuir para a sua capacidade de serem responsivos às demandas da sociedade. Isso se explica considerando-se a importância da informação para que os legisladores realizem uma avaliação adequada da relação entre *policies* e *outcomes*.

Segundo o postulado da incerteza da organização legislativa os legisladores encontram-se num contexto de informação incompleta (KREBHIEL, 1992). Assim, a perspectiva informacional da organização legislativa proposta pelo autor passa a ter como foco os ganhos de especialização, "*gains from specialization*", enquanto forma de se reduzir o grau de incerteza dos legisladores no momento de tomar suas decisões. Nesse caso, a organização legislativa deve oferecer

regras e procedimentos tais que incentivem os legisladores a desenvolver sua expertise política bem como oferecer direitos consistentes com os objetivos individuais dos legisladores, bem como com os objetivos coletivos.

As mudanças realizadas na ALMG foram feitas de modo a proporcionar a redução da incerteza dos legisladores quanto à relação entre *policies* e *outcomes* e também quanto às preferências e demandas dos cidadãos. Dado o objetivo de resgatar a legitimidade do processo decisório na ALMG, ganha relevância a criação, no início dos anos 90, dos Fóruns Técnicos, Seminários Legislativos e Audiências Públicas enquanto inovações que introduziram um novo locus de interação entre mandantes e agentes tornando o jogo político mais complexo, na medida em que são incorporados ao processo legislativo novos atores e novas arenas.

Os participantes desses novos eventos, quais sejam, grupos organizados da sociedade civil e o Comitê de Comunicação Institucional, responsável pela organização dos eventos, passaram a usufruir da prerrogativa de elaborar propostas sobre áreas importantes das políticas públicas. Propostas essas que passaram a ser submetidas à apreciação dos legisladores no processo político. Os novos atores passaram, portanto, a participar na definição da agenda do Legislativo estadual.

O seminário Educação: a hora da chamada foi o primeiro a ser realizado na ALMG e por isso torna-se interessante objeto de estudo na medida em que se trata da primeira tentativa de se criar, por meio desse formato, um novo locus de interação entre Poder Legislativo e os cidadãos.

## Seminário Educação: a hora da chamada: precedentes, concepção e realização

O debate público sobre o tema da educação ganhou destaque, em Minas Gerais, no contexto da abertura política, durante a década de 1980. Foi nesse contexto de efervescência da sociedade, em que se retomava o debate sobre a crise da ordem constitucional e exigia-se a restauração da legitimidade, que foi eleito, em 1982, Tancredo Neves como governador do estado de Minas Gerais. Como explica José Eustáquio de Oliveira<sup>5</sup>, assessor de comunicação da secretaria da educação no ano de 1983, as principais propostas do novo governo giravam em torno da redemocratização, da reorganização administrativa da máquina estatal e da resolução de problemas sociais nas áreas de educação, saúde e trabalho.

A partir de um diagnóstico da educação em Minas Gerais, feito junto às escolas e à sociedade foram detectadas as principais demandas da sociedade. Foi a partir desse estudo que se formou um grupo composto por especialistas da área de educação e funcionários da Secretaria do Estado da Educação de Minas Gerais que concebeu e colocou em prática um conjunto de ações, voltadas para o incentivo da participação dos cidadãos mineiros na resolução dos

<sup>4</sup> Esse aspecto tem sido abordado, principalmente, em trabalhos da vertente deliberativa da Ciência Política. Alguns desses estudos trazem argumentos a favor da revisão do conceito de representação, dado o surgimento de novas formas de representação devido à ampliação da participação da sociedade civil em processos de tomada de decisão sobre políticas públicas – ver, por exemplo, Avritzer (1997).

<sup>5</sup> Entrevista realizada com José Eustáquio de Oliveira em 20 de maio de 2009. O nome do entrevistado é citado, neste trabalho, com a autorização do mesmo.

problemas relacionados à área, que culminaram no I Congresso Mineiro da Educação, realizado em 1983.

A participação do Poder Legislativo nesse processo foi, segundo José Eustáquio, um desafio na medida em que as propostas de modificação do sistema educacional caminhavam no sentido de restringir o poder de que os deputados estaduais dispunham para colocar em prática seus interesses clientelísticos.

Entre as propostas reunidas no documento final do Congresso Mineiro de Educação encontrava-se a relativa ao fim da nomeação dos diretores de escola pelos deputados estaduais – essa continuaria sendo uma das principais demandas dos grupos da sociedade civil até 1991. Tal proposta não foi adotada, à época, no estado de Minas Gerais devido à resistência dos deputados estaduais. Segundo José Eustáquio, “a proposta passou no congresso (I Congresso Mineiro de Educação), mas não foi adotada... Os deputados não abriram mão de nomear os diretores. Foi uma crise.”

O I Congresso Mineiro de Educação pode ser considerado um dos fatores que fertilizaram o terreno para a transformação do Poder Legislativo que teve início no final da década de 1980 e culminou, entre outras coisas, na realização do Seminário Legislativo Educação: a hora da chamada (1991). O congresso conferiu centralidade ao tema da educação ao mesmo tempo em que expôs a necessidade de se estabelecer canais de interlocução entre os Poderes Executivo e Legislativo e os cidadãos, organizados ou não. Era necessário responder às demandas crescentes da sociedade por maior participação política.

A realização da IV Constituinte Mineira, em 1988, também foi um marco importante para o início do processo de mudança do perfil da ALMG. Durante a preparação dos trabalhos da Constituinte, o Poder Legislativo abriu suas portas para receber os cidadãos que participaram dos debates e apresentaram propostas que subsidiaram a elaboração da Constituição Mineira de 1989.

Nesse contexto, um grupo de atores no interior da ALMG já se mobilizava em torno de um projeto de mudança institucional da Casa, que contemplava dois aspectos: a reestruturação interna e a criação de mecanismos de interlocução com a sociedade com o objetivo de resgatar as atribuições e a legitimidade da Casa. Como parte das mudanças, foram criados os Seminários Legislativos, concebidos a partir do exemplo dos trabalhos desenvolvidos durante a Constituinte Mineira.

Através de Deliberação da Mesa Diretora, criou-se, em 1989, o Comitê Deliberativo de Comunicação Institucional, que deu início à organização de um primeiro seminário cujo tema foi o da saúde. O evento teve um caráter fortemente técnico-acadêmico visto que girou em torno do debate entre diversos especialistas da área de saúde. Segundo Myriam Costa de Oliveira<sup>6</sup>, atualmente consultora da Assembléia e então integrante do Comitê, “a Assembléia realizou o Seminário de Saúde, não no formato atual dos Seminários Legislativos, mas usando

um modelo acadêmico. Fez-se um grande evento com debate entre especialistas, mas sem apresentação e votação de propostas.”

O formato de seminário adotado mostrou-se ineficaz em face do objetivo da ALMG que era o de organizar um amplo debate que envolvesse vários segmentos da sociedade a fim de se gerar subsídios para a ação legislativa em determinadas áreas de políticas públicas. Foi a partir daí que começou a ser concebido um novo formato de seminário.

O Comitê deu início à organização do seminário Educação: a hora da chamada, 1991. A principal proposta desse novo formato era o de envolver, desde o início da preparação do evento, representantes da sociedade civil organizada e do Poder Executivo interessadas na área de educação<sup>7</sup>.

A ALMG, através do Departamento de Consultoria e Pesquisa, em conjunto com esses novos atores, envolvidos na organização do seminário, organizaram o regulamento do evento. Nesse documento constam todas diretrizes que definiram a dinâmica de realização do seminário. Conforme o artigo 2º do regulamento, o seminário Educação: a hora da chamada, realizado entre os dias 21 e 24 de outubro de 1991, tinha como objetivo,

*“A discussão de temas educacionais de interesse para os sistemas municipais, estadual e nacional de educação, e a produção de documento final com subsídios para a ação nas áreas legislativa e executiva, pretendendo contribuir no sentido da melhoria das condições da educação brasileira.”*

O regulamento determinou que os trabalhos durante o seminário seriam desenvolvidos em torno de três subtemas que foram debatidos entre grupos formados por participantes indicados pelas entidades apoiadoras do evento. Os grupos responsáveis por cada subtema se reuniam em sessões matinais ao final das quais se produzia um relatório.

Os relatórios produzidos por cada grupo foram apresentados e discutidos na parte da tarde em sessões plenárias, nos dias 22 e 23/10/91, que eram abertas ao público em geral e das quais, portanto, poderiam participar, sob a condição de estarem inscritos, quaisquer cidadãos interessados no debate. Nessas sessões havia também conferências e ao final delas eram produzidos novos relatórios-síntese. No dia do encerramento do seminário, 24/10/91, houve uma sessão plenária de discussão dos referidos relatórios-síntese cujas propostas foram submetidas à votação para a elaboração do documento final do evento.

É importante ressaltar, entretanto, que esse foi o primeiro seminário realizado num formato inovador. Ele teve um caráter experimental o que impôs um conjunto de dificuldades para a sua realização. Naquele momento, não havia nenhuma norma institucionalizada voltada para a regulamentação desse Seminário Legislativo. Como explica Fábio Madureira, “não havia nenhuma rotina e nenhuma previsão de

<sup>6</sup> Entrevista realizada com Myriam Costa de Oliveira em 07 de abril de 2009. O nome da entrevista é citado, neste trabalho, com autorização da mesma.

<sup>7</sup> Apoiaram o Seminário Educação: a hora da chamada: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG), o Sindicato dos Professores do estado de Minas Gerais (SINPRO), o Sindicato Único dos Trabalhadores em educação de Minas Gerais (SIND-UTE), a Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG), a Fundação João Pinheiro (FJP), o Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Minas Gerais (SINEPE), a Pastoral da Educação (CNBB), A Secretaria do Estado de Educação (SEE-MG) e a Secretaria Municipal de Educação (SMED-BH).

procedimento. A assessoria, a taquigrafia, a consultoria, a área de comunicação, todas essas áreas nos seminários hoje são envolvidas e naquele momento estavam sendo envolvidas sem nenhuma normatização.

A ausência de regras institucionalizadas que normatizassem a dinâmica do seminário Educação: a hora da chamada não somente dificultou a realização do evento, mas, principalmente, foi um dos fatores que contribuíram para que as demandas apresentadas durante sua realização não fossem traduzidas em legislação.

### **Instituições, condições, política educacional em Minas Gerais e os resultados da primeira experiência de Seminário Legislativo.**

Os Seminários Legislativos foram institucionalizados através da Deliberação da Mesa nº 720/91, 18 de dezembro de 1991. A norma estabeleceu que os eventos tinham como objetivo "subsidiar a ação legislativa". O segundo seminário realizado na ALMG, o Minas Terra: Políticas Agrícolas e Agrárias (Abril de 1992), foi realizado já sob as regras previstas na referida deliberação.

A mesma deliberação incorporou uma importante mudança na organização dos Seminários Legislativos, pois a partir dela começaram a funcionar as Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs) compostas por especialistas indicados pelas próprias instituições que participam do evento. Às CTIs foi conferido o papel de elaborar documentos propositivos relativos aos subtemas sob sua responsabilidade. O artigo 4º da Deliberação 720/91 determinou o seguinte: "§ 1º - A atividade da comissão técnica interinstitucional consiste na elaboração de propostas relativas ao subtema a ser tratado".

A partir dessas propostas é que os Grupos de Trabalho (GTs) elaboravam os documentos debatidos nas reuniões plenárias realizadas durante os seminários. Na mesma Deliberação consta que "§ 3º - o trabalho de grupo será realizado para exame e aprimoramento das propostas elaboradas pela comissão técnica interinstitucional, as quais serão submetidas a debate em plenário".

Outra importante mudança no formato dos Seminários Legislativos foi a criação da Comissão de Representação (CR) prevista no regulamento do Seminário Legislativo Saneamento é Básico (junho de 1992). Nesse documento está disposto:

*"Artigo 16 — As seguintes entidades: COPASA, SME, ABES, SIND'ÁGUA, SENGUE, ASSEMAE e ABAS, sob coordenação da primeira, comporão a Comissão de Representação incumbida de:*

*I — promover o contato com os conferencistas e/ou debatedores e viabilizar os seu compromisso e com o evento cabendo à Assembléia Legislativa o papel de formalizar os convites;*

*II — acompanhar e avaliar a implementação institucional das propostas contidas no documento final junto à Assembléia Legislativa, e*

*III — supervisionar a sistematização do documento final."*

A figura da CR, a partir do Saneamento é Básico, esteve presente em todos os Seminários Legislativos já realizados. Dada a sua função de acompanhar e avaliar, junto à ALMG, a tramitação e a implementação institucional das propostas contidas nos documentos finais dos Seminários Legislativos, a CR pode ser considerada um importante mecanismo de controle à disposição das entidades que apóiam e participam desses eventos institucionais.

Apesar de a Comissão de Representação constar, pela primeira vez, somente no regulamento do Seminário Legislativo Saneamento é Básico, já no seminário Minas Terra: Políticas Agrícolas e Agrárias foi formada uma comissão de representantes das entidades cuja principal atribuição era "programar e acompanhar as ações legislativas provenientes das propostas aprovadas no seminário Minas Terra". Nesse caso, a função da comissão esteve também relacionada ao controle das ações legislativas relativamente às propostas votadas e aprovadas durante o Seminário Legislativo.

Durante a 12ª legislatura houve um processo gradual de institucionalização dos Seminários Legislativos que se deu através das Deliberações de 1991 e 1993 que previam um conjunto de mudanças voltadas para o aperfeiçoamento das regras que conformam os Seminários Legislativos.

O quadro I apresenta todos os Seminários Legislativos realizados entre 1991 e 1994<sup>8</sup> e o conjunto de regras sob as quais foram organizados e realizados. O quadro II, por sua vez, mostra os resultados dos Seminários Legislativos em termos de legislação estadual.

Quadro I:

	<b>Comissões Técnicas Interinstitucionais (CTIs)</b>	<b>Comissão de Representação</b>
Educação: a hora da chamada	NÃO	NÃO
Minas Terra: políticas Agrícolas e agrárias	SIM (Deliberação da Mesa nº 720/91, 18 de dezembro de 1991)	NÃO (foi formado, porém, um grupo de representantes de entidades responsável pelo acompanhamento da tramitação das propostas).
Saneamento é Básico	SIM	SIM (Regulamento do seminário)
Moradia - Alicerce da Cidadania	SIM	SIM (Regulamento do seminário)
Águas de Minas	SIM	SIM (Regulamento do seminário)

<sup>8</sup> Vale assinalar que em 1994 não foi realizado nenhum Seminário Legislativo.

Quadro II:

	PERÍODO DE REALIZAÇÃO	LEIS ORIGINADAS DAS PROPOSTAS
Educação: a hora da chamada	21 a 24 de outubro de 1991	Não foi encontrada nenhuma legislação resultante desse evento.
Minas Terra: políticas Agrícolas e agrárias	6 a 9 de abril de 1992	- Política Estadual de Desenvolvimento agrícola (Lei nº 11.504 de 20/06/94). - Fundo Estadual de desenvolvimento Rural- FUNDERUR (Lei nº 11.744 de 16/1/95).
Saneamento é Básico	15 a 17 de junho de 1992	- Política Estadual de Saneamento Básico (Lei nº 11.720 de 29/12/94). - Fundo Estadual de saneamento básico (Lei número 11.719 de 28/12/94)
Moradia – Alicerce da Cidadania	30 de agosto a 02 de setembro de 1993	- Fundo Estadual de Habitação (Lei nº 11.830 de 6/7/95)
Águas de Minas	18 a 21 de outubro de 1993	- Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 11.504 de 20/06/94).

Como afirma Przeworski (1999), as instituições organizam as relações entre os cidadãos (mandantes) e os políticos (agentes). Considerando-se que as regras e procedimentos geram impacto sobre os graus de *accountability* e *responsiveness*, espera-se que os Seminários Legislativos realizados em contextos institucionais mais sofisticados produzam impactos mais positivos sobre o comportamento dos legisladores, contribuindo para que eles ajam de maneira mais responsável e responsiva aos interesses dos mandantes.

Além do contexto institucional, os aspectos relativos à própria natureza da temática da educação e sua relação com o comportamento clientelístico dos deputados estaduais de Minas Gerais, ainda vigente, embora com menos intensidade, no período analisado, também é um fator importante que explica a ausência de resultados do seminário Educação: a hora da chamada.

É importante destacar que as mudanças na área das políticas educacionais encontraram resistência do Poder Legislativo estadual desde a realização do I Congresso Mineiro de Educação. A análise do processo que antecedeu a aprovação do projeto de lei das eleições dos diretores indica aspectos importantes do comportamento dos legisladores naquele período imediatamente anterior à realização do Seminário Legislativo Educação: a hora da chamada (21 a 24/10/91).

O projeto da eleição de diretor foi enviado à ALMG 13 dias depois da posse do secretário de educação, Walfrido S. dos Mares Guia, que, segundo Rocha (2003), se posicionava a favor das eleições diretas acompanhadas da avaliação técnica dos candidatos. Houve resistência de diversos setores da sociedade ligados à educação bem como dos parlamentares. A UTE (União dos trabalhadores do Ensino) que se posicionava a favor de eleições sem avaliação técnica dos candidatos ao cargo de diretor organizou uma greve dos profissionais do ensino que durou 85 dias, de 07/05/91 a 01/08/91 (ROCHA, 2003).

O autor destaca ainda que na Assembléia Legislativa havia posturas discordantes dos deputados: alguns eram a favor das eleições, mas discordavam do processo de avaliação dos candidatos e a maioria dos legisladores mais

conservadores, por sua vez, rejeitava a eleição como critério de recrutamento dos diretores.

Apesar de ser um avanço, a aprovação dessa lei não significou uma mudança completa na concepção e na prática parlamentares que naquele momento, já início da 12ª legislatura, ainda eram fortemente marcadas pelo clientelismo político. Rocha (2003) destaca que diante da forte rejeição inicial do projeto inclusive por parte dos setores governistas na ALMG o Executivo passou a exercer uma forte pressão sobre os deputados estaduais. O projeto de lei que deu origem à lei recebeu 48 emendas, das quais 22 foram rejeitadas, e dois substitutivos, ambos rejeitados.

Por um lado, verifica-se que houve grande resistência dos deputados estaduais que não queriam perder um importante instrumento de política clientelista, por outro lado, é possível observar que diante da pressão do Poder Executivo e também de grupos organizados da sociedade civil eles optaram por atender a essa demanda, ainda que tenham proposto inúmeras emendas ao projeto de lei.

Conformavam-se, assim, as condições sob as quais foi concebida e realizada a primeira experiência de Seminário Legislativo, o Educação: a hora da chamada. Como afirma Anastasia (1997) "as condições afetam os resultados porque incidem sobre a natureza e o número das alternativas disponíveis e sobre o tipo e o volume dos recursos dos diferentes atores". Àquela época, os legisladores ainda tinham uma prática parlamentar fortemente marcada pelo clientelismo político orientado para a reeleição.

Até o momento, tratou-se das regras e condições sob as quais ocorreram a elaboração e a realização do Seminário Legislativo Educação: a hora da chamada. Considera-se que essas variáveis em conjunto contribuíram para os resultados verificados após a realização do evento. Entretanto, ao longo da investigação constatou-se que o Poder Executivo teve protagonismo na regulamentação da área educacional em Minas Gerais. Portanto, antes de apresentar as conclusões, serão analisadas as idéias e as ações do Poder Executivo na área da educação, no período de 1991 a 1994, e também o tipo de relação existente, à época, entre o Executivo e Legislativo estaduais.



Durante o período de 1991 a 1994 Minas Gerais foi governada por Hélio de Carvalho Garcia, do Partido das Reformas Sociais (PRS), cuja administração foi responsável por um conjunto de transformações nas políticas educacionais. Nesse período, Walfrido S. dos Mares Guia esteve à frente da Secretaria do Estado de Educação (SEE-MG). O secretário participou do seminário Educação: a hora da chamada proferindo uma palestra intitulada *A realidade da educação em Minas Gerais* (GUIA NETO, 1992).

É necessário destacar que a Constituição de 1988 no artigo 206; incisos V, VI e VII, dispõe sobre a valorização dos profissionais de ensino, sobre a gestão democrática do ensino público e sobre a garantia do padrão de qualidade da educação pública. Foi nesse contexto que alguns governos estaduais, inclusive Minas Gerais, adotaram projetos que promoveram mudanças na organização e no funcionamento das escolas (DUARTE & OLIVEIRA, 1997).

No seu discurso, Walfrido dos Mares Guia anunciou um plano de ação no qual assumia os "compromissos estabelecidos pela Constituição, que propõe um sistema de gestão democrático e participativo" (GUIA NETO, 1992, p. 09). O secretário argumentava que a descentralização do sistema, a partir da autonomia das escolas, era a solução para os problemas da baixa produtividade e do déficit escolar. As ações do Governo, até 1994, seriam norteadas por cinco grandes prioridades: 1) autonomia da escola, 2) fortalecimento da direção da escola através da liderança da diretora e do colegiado, 3) programa de aperfeiçoamento e capacitação, com o treinamento dos professores, especialistas e funcionários 4) avaliação do sistema estadual de educação 5) integração com os municípios.

Tais foram os fundamentos para a implementação, em 1992, do Programa de Qualidade Total em Educação (PQTE)<sup>9</sup> voltado para a melhoria da qualidade do ensino fundamental que posteriormente passou a se chamar Proqualidade (1993)<sup>10</sup>.

O que é necessário ser destacado é o fato de que, já durante a realização do Educação: a hora da chamada, foi anunciado pelo Governo, através do secretário de educação, um plano completo de ação que começou a ser desenvolvido no mesmo ano (1991). As mudanças na área da educação, realizadas por meio dos referidos programas, foram concebidas e planejadas pelo Poder Executivo e expressam em certa medida as demandas colocadas pelas entidades participantes do seminário Educação: a hora da chamada. Diante disso, é necessário considerar o protagonismo do Poder Executivo como um dos fatores que explicam a ausência de legislação resultante do referido seminário.

## Conclusão

O principal objetivo deste trabalho era o de identificar e analisar os fatores que explicariam a ausência de legislação resultante do Seminário Legislativo Educação: a hora da chamada (1991). Diante desse objetivo, buscou-se primeiramente apresentar dois aspectos importantes relativos

à temática da educação. Primeiro, o tema da educação desde a abertura política é, em Minas Gerais, objeto de relevantes debates em torno dos quais há intensa mobilização de entidades da sociedade civil e cidadãos. Segundo, a política educacional, apesar de sua centralidade, historicamente foi utilizada para cumprir fins de interesse particularistas não somente da burocracia estatal, mas também dos legisladores estaduais.

O período que antecedeu imediatamente a realização do Seminário Legislativo Educação: a hora da chamada foi marcado pela existência de uma forte pressão de cidadãos organizados por mudanças nas políticas educacionais, especialmente no que se refere à autonomia das escolas públicas. Houve uma grande mobilização da sociedade em torno do projeto de lei de autoria do Governador Hélio Garcia que previa o fim das indicações dos diretores das escolas. A aprovação desse projeto de lei expôs a continuidade de uma concepção e prática dos deputados estaduais marcadamente clientelistas e voltadas prioritariamente para a conquista de votos.

Sob tais condições, foi concebido e realizado o primeiro Seminário Legislativo, o Educação: a hora da chamada. Os deputados da ALMG concordaram que a Casa promovesse um amplo debate a respeito da educação que envolvesse grupos organizados da sociedade e entidades públicas. Esse foi um passo importante, pois permitiu que fosse criado um novo canal de interlocução entre o Poder Legislativo e os representantes da sociedade civil. Entretanto, os deputados estaduais não estavam preparados para promover as mudanças significativas e necessárias, demandadas por diversos setores da sociedade, na política educacional em Minas Gerais. O que estava em xeque, naquele momento, era um conjunto de instrumentos de política distributivista que a política educacional, tal como era estruturada, fornecia aos políticos do Executivo e do legislativo nos níveis municipal e estadual.

Sobre os deputados estaduais, portanto, pesava, por um lado, a pressão da sociedade mineira e, por outro lado, a pressão do Poder Executivo. A administração do governador Hélio Garcia (1991-1994) tinha diante de si o desafio de promover mudanças na organização e no funcionamento das escolas, na estrutura

<sup>9</sup> A resolução nº 6.908, de 02 de fevereiro de 1993 (Secretaria do Estado da Educação) instituiu o programa de "Gerência de Qualidade Total" no sistema estadual de Minas Gerais.

<sup>10</sup> O Decreto nº 35.423, de 03 de março de 1994 instituiu o Proqualidade. Em 1995, quando o Estado começa a divulgar os primeiros resultados positivos, surge outros atos administrativos para complementar a regulamentação do programa - resoluções 7.762, 7.763 e 7.764 da Secretaria do Estado da Educação - (OLIVEIRA & DUARTE, 1997).



administrativa do Estado e na composição do quadro de pessoal (OLIVEIRA & DUARTE, 1997). A necessidade dessas mudanças se impunha não somente por pressão de setores da sociedade mineira, afetos ao tema da educação, mas também por constrangimentos externos<sup>11</sup>.

Dados esses constrangimentos, o Executivo passou a ser o principal ator das transformações na área da educação em Minas Gerais. O anúncio de um novo programa para a educação pelo secretário Walfrido S. dos Mares Guia, durante o seminário Educação: a hora da chamada, expressou a determinação do Governo em seguir os princípios estabelecidos pela Conferência de Jontiem sem, entretanto, desconsiderar as demandas da sociedade.

É possível afirmar, a partir das informações acima, que no caso do seminário Educação: a hora da chamada houve a supressão de uma etapa importante da cadeia que liga as demandas, as políticas e os resultados. Caso a seqüência da cadeia fosse mantida, as demandas que partiram dos cidadãos organizados serviriam como subsídios para a elaboração de projetos de leis – instrumentos de definição de políticas – que, transformados em normas jurídicas, seriam colocadas em prática pelo Executivo. A partir daí, caberia ao Poder Legislativo garantir a aplicação da lei e acompanhar os resultados da mesma. Entretanto, no caso considerado, o ator que exerceu a função de regulamentar algumas práticas educacionais em Minas Gerais,

no período de 1991 a 1994, foi o Executivo estadual.

Além disso, o caráter experimental, e, portanto não institucionalizado, do Seminário Legislativo Educação: a hora da chamada parece ter sido também um fator decisivo para a ausência de produção legislativa resultante desse evento. Os participantes desse seminário não tinham à sua disposição um importante mecanismo de acompanhamento e monitoramento das propostas, oriundas desse tipo de evento, no processo legislativo, qual seja, a Comissão de Representação. Também não há registros de que tenha se formado um grupo de representantes das entidades participantes, como no caso do seminário Minas Terra (1992), com responsabilidades semelhantes a da referida comissão. O formato do primeiro seminário legislativo, portanto, carecia de um mecanismo que proporcionasse o exercício de controle sobre atos e omissões dos legisladores.

Apesar de não ter resultado em legislação, o que aponta um comportamento não responsivo e responsável dos legisladores relativamente à discussão substantiva do seminário, o Educação: a hora da chamada abriu o caminho para que os Seminários Legislativos fossem institucionalizados, gerando efeitos positivos, a longo prazo, sobre a responsividade e a responsabilidade dos deputados estaduais na ALMG.

Submetido em setembro de 2009

Aprovado em maio de 2010

<sup>11</sup> A Conferência de Jontiem, realizada na Tailândia em 1990, definiu novas orientações para as políticas educacionais. As resoluções da conferência fundamentaram também a criação de novas diretrizes do Banco Mundial (Bird), um dos principais financiadores dos programas implementados durante o governo Hélio Garcia.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANASTASIA, Fátima. (1997), *Mudança institucional e Democracia: a experiência da Assembléia legislativa de Minas Gerais*. Programa de Pós-Doc em Ciência Política NYU (1996/1997), Relatório final apresentado à Capes, datilo.
- ARNOLD, R. Douglas. (1991), *The logic of Congressional Action*. New Haven, Yale University Press.
- AVRITZER, Leonardo. (1997), "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação". *Dados*, 50, 3: 443-464.
- BRASIL. (2009), *Constituição da República Federativa do Brasil*. 12 ed. Belo Horizonte, Assembléia Legislativa de Minas Gerais.
- CUNHA, Edite da Penha. (2007), *Participação e deliberação nas inovações institucionais pós-Constituição de 1988: o Conselho Estadual de Assistência Social e a Comissão de Participação Popular em Minas Gerais*. Dissertação de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais, datilo.
- GUIA NETO, Walfrido S. dos Mares. (1992), "A Realidade da educação em Minas Gerais". *Estudos em Avaliação Educacional*, 6: 9-28.
- KREHBIEL, Keith. (1992), *Information and Legislative Organization*. Michigan, Univ. of Michigan Press.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade & DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. (1997), "Política e Administração da educação: um estudo de algumas reformas recentes implementadas no estado de Minas Gerais". *Educação & Sociedade*, 18, 58: 123-141.
- PRZEWORSKI, Adam. (1995), *Estado e Economia no Capitalismo*. Argelina Cheibub Figueiredo, Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- \_\_\_\_\_. (1996), "Reforma do Estado: Responsabilidade Política e Intervenção Econômica". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 32: 18-40.
- \_\_\_\_\_. (1999), "Sobre o Desenho do Estado: uma Perspectiva Agent x Principal", in L. C. B. Pereira & P. Spink (orgs.), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, Rio de Janeiro, FGV.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos (2003), "Anatomia de uma reforma: descentralização da educação pública de Minas Gerais e Mudança Institucional". *Dados*, 46, 03: 557-592.