

PREAL

Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe

Partnership for Educational Revitalization in the Americas

Nº 14

Aspectos políticos na implementação das reformas educacionais

Javier Corrales*
Abril de 2000

Os documentos desta série estão disponíveis em formato eletrônico na Internet (www.preal.cl).

Traduzido por Paulo Martins Garchet - (E-mail: garchet@unisys.com.br)

Revisão Técnica: Helena Maria B. Bomeny

* Ph, D., em Ciências Políticas na Universidade de Harvard, especializado em política comparativa e internacional da América Latina. Atualmente se desempenha como professor de Ciências Políticas em Amherst College, Amherst, Massachusetts. Este documento foi originalmente preparado para a Série sobre Reforma e Gestão Educacional do Banco Mundial.

O apoio para este projeto foi dado pelo Diálogo Interamericano através do Programa para Reforma Educacional na América Latina e Caribe. O PREAL é co-dirigido pelo Diálogo Interamericano em Washington, D.C. e pela Corporação Para Desenvolvimento de Pesquisa - CINDE, Santiago de Chile. É financiado pela Agência dos Estados Unidos Para Desenvolvimento Econômico (USAID - U.S. Agency for International *Development*), pelo Centro Internacional de Desenvolvimento de Pesquisas do Canadá (IDRC - *International Development Research Centre*), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Fundo GE (*GE Fund*) e outros doadores.

Introdução

Há consenso mundial em considerar a melhoria do desempenho das instituições educacionais como indispensável para promoção do desenvolvimento sócio-econômico, redução das desigualdades, aumento da competitividade econômica das nações e, possivelmente, para o fortalecimento das instituições governamentais. Infelizmente, porém – e principalmente por razões políticas – é freqüente ver-se que reformas educativas significativas não são aprovadas, ou implementadas.

Por que isto? Neste documento estão resumidos alguns dos obstáculos políticos conhecidos que as reformas educativas enfrentam. Estão identificadas também algumas hipóteses teoricamente fundamentadas que se deduzem da experiência de alguns casos recentes de êxito e fracasso na implementação de reformas.¹

O documento está dividido em quatro partes. Nos capítulos 1 e 2

analisa-se a maneira como continuam prevalecendo os impedimentos políticos à implementação da reforma, apesar da recente acumulação de forças a seu favor. No capítulo 3 demonstra-se que a implantação de uma reforma educativa profunda foi efetivamente possível em um número significativo de casos, o que sugere que os obstáculos políticos não são insuperáveis. No capítulo 4 analisam-se as hipóteses sobre as condições políticas nas quais as reformas educativas têm maior probabilidade de serem aprovadas ou implementadas. O argumento principal deste documento é que as reformas têm maior possibilidade de prosperar quando se superam os seguintes obstáculos políticos: 1) concentração do custo e distribuição dos benefícios; 2) quebras no grau de compromisso dos ministérios (quer dizer no lado da oferta); 3) quebras no grau de demandas de reformas por parte da sociedade (quer dizer, no lado da demanda); e 4) características institucionais que aumentam o poder dos grupos que exercem o veto.

¹ Para efeito deste documento, define-se “êxito” em termos políticos, vale dizer, se as reformas foram aceitas do ponto de vista político, seja através de aprovação do legislativo, seja mediante pacto explícito entre os atores reconhecidos. Esta definição pouco revela em termos de terem ou não as reformas alcançado os objetivos educacionais que perseguem, como, por

exemplo, a melhoria do rendimento dos alunos e do desempenho dos professores.

1. O novo impulso

Na década de 90, a reforma educativa irrompeu como um tema político que aparentemente tem prioridade máxima, tanto nos países desenvolvidos, como nos países em desenvolvimento. A melhoria da qualidade da educação está vinculada a dois objetivos de suma importância para os estados modernos. Em primeiro lugar, a melhoria da qualidade da educação é vista, cada vez mais, como fonte de competitividade econômica internacional para as nações. Em uma economia globalizada os países competem entre si pelos mercados, pelo investimento estrangeiro, pelo desenvolvimento tecnológico, e pela atração de multinacionais (ver Strange, 1992). Uma força de trabalho com alto nível de educação é vista como fator de vantagem competitiva nesta concorrência econômica.

Em segundo lugar, a educação de alta qualidade passou a ser sinônimo de desenvolvimento nacional auto-sustentado, não apenas de competitividade internacional. Desde a década de 70, os especialistas em educação vêm repetindo insistentemente que a melhoria da educação é uma condição necessária para se lograr o desenvolvimento econômico e alcançar

um melhor nível de vida. Raras vezes, contudo, foram ouvidos pelos governos. Ao contrário, a educação foi considerada apenas como direito social, outorgado aos cidadãos na medida de seus compromissos sociais, dos recursos fiscais ou da tendência a usar o sistema educacional como mecanismo de cooptação política. Esta atitude está mudando hoje dia. Em lugar de considerar a educação como mera obrigação social do estado, os governos começam a vê-la como um catalisador necessário para o desenvolvimento. Em 1993, o Banco Mundial concluiu que o fator crucial para o êxito econômico dos países do sudeste asiático (entre os anos 70 e 90) foi o investimento em capital humano, especialmente através dos investimentos educacionais com orientação específica. Este dado está, finalmente, sendo levado a sério por muitos governos.

Além deste crescente consenso quanto ao vínculo entre a reforma educativa e o interesse das nações, a pressão externa em favor da reforma educativa alcançou um novo ápice na década dos 90. As instituições multilaterais de financiamento freqüentemente incluem a reforma educativa como parte do pacote de reformas econômicas e estatais (Carnoy

1995). A reforma educativa é considerada um eixo fundamental da "segunda etapa" das reformas, quer dizer, a etapa imediatamente seguinte ao sucesso na estabilização e liberação econômicas (ver Banco Mundial, 1996: 123-131; Naim, 1995).²

Na América latina, por exemplo, Puryear (1997b) identifica uma nova constelação de forças externas que pressiona em prol da reforma: a necessidade de competir em uma economia global, a disponibilidade de novas idéias acerca dos efeitos econômicos negativos de uma educação ineficiente e o aparecimento de novos atores internacionais, tais como os bancos de desenvolvimento, as agências de assistência bilateral, as ONGs internacionais e as firmas de consultoria. Na Cúpula das Américas de 1998, que reuniu todos os chefes de estado e de governo do hemisfério ocidental, a melhoria da educação surgiu como tema prioritário da agenda.

Definitivamente, a educação converteu-se em uma prioridade máxima, tanto para a direita, como para a esquerda política em muitos países. Os

² Ver também em Ginsburg (1991:12-20) uma análise da maneira como as pressões do sistema mundial estimularam ou reprimiram os esforços em favor da reforma educativa.

defensores da economia de mercado admitem que a educação segue sendo uma área de ação legítima do Estado, o que promete tornar mais competitivos os mercados de trabalho. Os defensores da participação do estado na economia também valorizam a reforma educativa como uma oportunidade de produzir resultados progressivos. Apesar de divergirem quanto às estratégias, já que a direita apóia uma opção mais ampla de escolas, enquanto a esquerda apóia uma maior intervenção estatal para incluir os atores passivos (ver Plank e Boyd, 1994), há consenso com relação à necessidade de que as escolas assumam uma maior responsabilidade pelos resultados.

Em suma, na década dos 90, a reforma educativa está tomando novo impulso nos círculos encarregados das políticas, tanto no nível nacional como internacional.

2. Antigas camisas de força

Apesar deste impulso renovado a aprovação e implantação da reforma educativa segue sendo, do ponto de vista político, tão difícil quanto antes. Obstáculos políticos continuam paralisando e distorcendo iniciativas de reforma bem concebidas. Para

compreender as probabilidades de adoção e implantação da reforma educativa é imperativo compreender esses obstáculos.

2.1 Custos concentrados, benefícios dispersos

Um ponto de partida útil no estudo das dificuldades políticas associadas à implementação da reforma educativa é uma análise custo-benefício. Os especialistas sustentam que quando os custos de uma política particular recaem direta e intensamente em grupos de interesses específicos e seus benefícios estão demasiado dispersos, a adoção de tal política é difícil do ponto de vista político. Wilson (1973), por exemplo, aplicando a lógica olsoniana, sustenta que as políticas variam conforme estejam seus custos e

benefícios dispersos ou concentrados (Tabela 1). Quanto mais concentrados forem os custos gerados por uma política, quer dizer, quanto mais os custos se limitarem a um reduzido número de cidadãos ou grupos organizados, mais difícil será sua implantação. Isto se deve ao fato de que os grupos de interesse afetados pelas reformas têm um incentivo para bloqueá-las muito maior que o interesse dos beneficiários em apoiá-las. Por exemplo, a existência de normas de segurança cada vez mais restritas para os automóveis produzem enormes custos concentrados para os fabricantes, enquanto os benefícios estão dispersos entre inúmeros cidadãos e organizações. Por conseguinte, esta opção política trará como consequência uma superoferta de grupos com poder de veto e uma suboferta de demandantes da reforma.

Tabela 1: tipo de política, segundo os custos benefícios

	Custos Dispersos	Custos Concentrados
Benefícios Dispersos	Aumento dos impostos para financiar a seguridade social	Exigências de segurança para os automóveis Reforma educativa voltada para a qualidade
Benefícios Concentrados	Concessão de subsídios aos agricultores Reforma educativa voltada para o acesso	Permitir que poucas linhas aéreas (em vez de todas) tenham direito de atender um mercado particular

A matriz de Wilson (1973) serve para analisar os aspectos políticos das reformas educativas. Em termos gerais, existem dois grandes tipos de reformas educativas: as reformas voltadas para o acesso e as reformas voltadas para a qualidade. As reformas voltadas para o acesso consistem no aumento da disponibilidade de programas e oportunidades educacionais. Normalmente envolvem vultosos investimentos na educação, destinados ao aumento das escolas, das salas de aulas, do pessoal docente, dos salários, dos orçamentos pedagógicos, etc. Estes gastos são justificados com argumentos ligados à necessidade de ampliar a cobertura do sistema educacional. As reformas voltadas para qualidade, por outro lado, buscam melhorar a eficiência dos recursos investidos, com o propósito de melhorar a razão do rendimento acadêmico dos alunos sobre uma base de investimentos razoáveis. As reformas voltadas para qualidade implicam normalmente maximização da produtividade dos professores, redução da desistência escolar ou das taxas de repetência, atingimento de coeficientes professor/aluno ótimos, sanções ao mau desempenho dos professores, concessão de maior autonomia às juntas diretoras das escolas, etc (ver Banco Mundial, 1995; Savedoff, 1988).

Na matriz de Wilson, as reformas voltadas para o acesso caem no campo das políticas que geram benefícios concentrados e custos dispersos, enquanto que as reformas voltadas para qualidade são a imagem inversa. As reformas voltadas para o acesso produzem beneficiários concentrados: os alunos matriculados e seus pais, os mestres e os sindicatos de professores, os construtores e os burocratas, que vêm seus orçamentos crescer. Ao mesmo tempo, seus custos se distribuem entre muitos (os contribuintes). Por sua vez, as reformas voltadas para qualidade geram benefícios dispersos e custos concentrados. A sociedade em geral e os políticos que ocupam cargos obtêm alguns benefícios (por exemplo, uma sociedade mais educada), mas este benefício é demasiado genérico, distribui-se entre grande número de atores e geralmente só será perceptível no longo prazo. É pouco provável que os beneficiários, por iniciativa própria, convertam-se em firmes demandantes da reforma. Além disso, os beneficiários que se encontram em uma melhor posição para fazer demandas políticas – os setores médios³ – freqüentemente

³ Nos anos cinqüenta e sessenta os teóricos da modernização argumentavam que os setores médios estavam em melhor posição que outros setores da sociedade para fazer reivindicações aos governos: contavam, tanto

têm possibilidades de outras “saídas”, como escolas e tutorias privadas, o que diminui sua propensão a insistir nas reformas.⁴

Os grupos que assumem os custos, por seu lado, fazem sentir sua presença. Entre os que assumem os custos encontram-se: os sindicatos, que perdem privilégio chaves e terão agora que assumir a responsabilidade pelos resultados; a burocracia do governo central, que deve renunciar à sua autoridade na tomada de decisões; os estudantes (especialmente no nível universitário), que podem perder subsídios ou serviços gratuitos; os provedores de materiais pedagógicos e textos de estudo, que podem perder contratos em consequência das reformas curriculares; os funcionários da educação, que devem aceitar a vergonha associada ao reconhecimento dos fracassos do sistema; os partidos políticos, que poderiam perder a capacidade de pagar favores políticos através do sistema educacional; e as elites locais, que enfrentariam novos rivais locais como resultado da descentralização (ver Crouch e Healy,

com incentivos materiais, como com recursos políticos. Nos anos oitenta e noventa demonstraram-se sérios opositores, dentro da sociedade, às medidas de austeridade (Nelson, 1990).

1997:a:l-3). Quase que por definição, as reformas sistêmicas, tais como a descentralização da educação, implicam a distribuição dos custos e a redistribuição do poder entre estes grupos (ver Kemmerer, 1994).

Mais ainda, os possíveis perdedores das reformas educativas estão em boa posição política para lutar contra elas. Os sindicatos de professores, por exemplo, tendem a ser altamente centralizados e bem organizados, o que lhes permite resolver com maior facilidade os problemas de ação coletiva. Além disso, freqüentemente trabalham para um único empregador (o governo central) e, via de regra, sob um único contrato (Hausmann, 1994:179). Tudo isto lhes dá uma forte coesão: na maioria dos países é mais provável que os professores participem de uma organização sindical que os trabalhadores de outros setores, o que aumenta o poder político dos sindicatos.

Em resumo, a análise custo-benefício/grupos de interesse, proposta por Wilson (1973) aponta vários problemas políticos. As reformas voltadas para qualidade geram perdedores concentrados, que têm uma

⁴ Agradeço a Yasuhiko Matsuda por chamar minha atenção para este ponto.

alta probabilidade de organizar-se eficazmente para bloqueá-las. Há beneficiários, mas têm menos incentivos e motivações para montar uma "demanda" em favor das reformas que seja suficientemente vigorosa para vencer os que perdem.

2.2 A baixa incidência e menor poder dos "promotores de políticas" na área da educação

Uma solução comum para os problemas de implantação associados às políticas que produzem custos concentrados e benefícios dispersos é o que o Wilson (1973) denomina "promotores de políticas": atores que em geral se movem dentro do gabinete ou em estreita relação com o presidente e que "encontram a maneira de reunir maiorias legislativas em nome de interesses que não estão bem representados no governo". Os promotores de políticas dramatizam um assunto, mobilizam a opinião pública e concitam o apoio dos congressistas em favor de políticas que de outro modo não seriam aprovadas.

Na década de 90, os governos nomearam poderosos ministros da fazenda que se mostraram dispostos a travar difíceis batalhas políticas em prol

de reformas econômicas impopulares, freqüentemente conhecidos como "tecnopolíticos" (Domínguez, 1997; Williamsom, 1994). Qual a probabilidade de que surjam promotores de políticas comparáveis nos setores educacionais? Até o momento as evidências indicam que não é muito provável. Na área da reforma da educação não parecem surgir tantos czares com a freqüência com que surgem na área econômica e, quando aparecem, sua autoridade não é tão aglutinadora. Isto se deve ao fato de que o surgimento de promotores de políticas depende do compromisso governamental, que, apesar do novo impulso em favor da reforma educativa, segue sendo vacilante.⁵ Como se mostra nesta seção, faltam incentivos suficientes aos governos que buscam implantar

⁵ Há notáveis exceções: Desde meados da década de oitenta, por exemplo, o rei Hussein da Jordânia participou diretamente das reformas educativas, nomeando inclusive o príncipe herdeiro supervisor das reformas voltadas para a qualidade (Berryman, 1997). Na Nova Zelândia, o primeiro ministro (Lange) assumiu o ministério e nomeou um especialista (Ballard) para dirigir a reforma (Perris, 1997). Em El Salvador, os defensores da reforma convidaram os candidatos à presidência a participar de diversos foros para analisá-las, conseguindo com isto que as reformas educativas se tornassem um tema fundamental das eleições de 1994 (Reimers, 1997a). No Brasil, com o intuito de reafirmar o compromisso do governo, o ministro da educação (Paulo Renato Souza) do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1994-1998) foi o primeiro membro do

reformas educativas para perseverar nas reformas voltadas para qualidade ou, ao contrário, não há sanções suficientes quando vacilam em seus compromissos para com elas

2.2.1 reforma educativa versus reforma econômica

Durante os últimos vinte anos, muitos países em desenvolvimento implementaram reformas voltadas para o mercado, de difícil ajuste estrutural do ponto de vista político. Por que estiveram mais dispostos a absorver o custo da reforma econômica que o da reforma educativa? Parte da resposta é que a reforma educativa voltada para qualidade, ao contrário de um ajuste macroeconômico, não gera ganhos políticos imediatos tangíveis para os governos. Quando os países resolvem problemas macroeconômicos sérios (por exemplo uma alta inflação) os resultados são visíveis dentro de alguns meses. Isto permite que os políticos se beneficiem desses sucessos no curto prazo. Em contraste, muitos dos benefícios derivados de uma melhor educação são imperceptíveis no prazo imediato. Dado que os políticos que ocupam os cargos

gabinete a ser reconduzido no segundo governo de Cardoso (1998-2002).

estão mais interessados em travar batalhas políticas que lhes permitam obter recompensas políticas imediatas em lugar de recompensas a longo prazo (ver Geddes, 1994), é mais provável que prestem maior atenção aos ajustes macroeconômicos que à educação. O hiato entre os interesses eleitoreiros mais imediatos dos políticos e os resultados a longo prazo da reforma educativa provoca quebras nos compromissos governamentais.

Além disso, muitos governos usaram tradicionalmente os sistemas educacionais como mecanismos de cooptação política. Os cargos de professores podem ser vistos como uma forma de emprego de último recurso, freqüentemente em compensação por algum tipo de favor político. O México é um bom exemplo disto. Em seguida ao massacre de estudantes de 1968, o governo mexicano tentou aliviar o descontentamento estudantil lançando uma expansão maciça do setor educacional.⁶ Durante a década perdida

⁶ A Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) foi ampliada: os professores de jornada integral passaram de 5.770 em 1970 a 30.000 em 1980; o número de alunos cresceu 78,3% no período 1972-1985 e o de professores 159,1%. Além disto, a principal organização sindical (o Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE) converteu-se em uma das maiores burocracias do país, congregando o grosso da base da Federación de Empleados

dos oitenta – época em que os níveis de vida baixaram –, para mitigar o impacto da adversidade econômica, o governo duplicou o número de membros do SNTE, passando de 548.355 membros em 1978 para cerca de um milhão em 1989 (ver Torres, 1991). O problema das reformas voltadas para qualidade é que ameaçam a capacidade dos governos de empregar a burocracia para estes fins políticos.

Por outro lado, apesar das pressões externas em prol da reforma educativa encontrarem-se em seu ponto mais alto de todos os tempos, não são ainda tão fortes quanto a pressão pelas reformas econômicas. Isto se deve ao fato de que não existem mecanismos de sanção severos e imediatos em caso de não cumprimento. As instituições multilaterais, por exemplo, dão créditos em função do alcance ou não dos objetivos macroeconômicos e fiscais, o que incita os governos a perseverar na reforma econômica e do setor público.

Além disto, a erosão dos princípios macroeconômicos fundamentais pode desencadear fuga de capitais, o que é, essencialmente, um tipo de sanção internacional para uma

Estatales, esta, por sua vez, vinculada ao setor “popular” do partido governante (ver Torres, 1991).

má política econômica. É difícil encontrar "castigos" similares para o descumprimento na implantação de uma reforma educativa voltada para qualidade. Raras vezes os empréstimos são condicionados a sucessos restritos à reforma educativa. Os investidores e os emprestadores não abandonam um país, pelo menos no curto e médio prazos, simplesmente porque os governos deixam de cumprir seus compromissos com a melhoria da educação.

Isto não quer dizer que os governos careçam de incentivos para adotar um discurso em favor da reforma. Pelo contrário, com um tal discurso os governos podem aumentar sua popularidade, especialmente no momento atual, quando a reforma educativa desfruta de grande prestígio. Os estados têm muito a ganhar se "aparentam estar implementando" reformas educativas voltadas para a qualidade (Weiler, 1994:35; Ginsburg et al., 1991). E, apesar de alguns ministros da educação terem conseguido capitalizar seus sucessos no campo da reforma⁷, o ponto chave é que o custo de

⁷ Por exemplo, o presidente Ernesto Zedillo, do México (1994-2000), avançou no campo político depois de ocupar o cargo de Ministro da Educação no governo do presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). O atual candidato presidencial da aliança governante no Chile, Ricardo Lagos, também

mostrarem-se vacilantes neste compromisso ou, no melhor dos casos, de entregarem menos que o prometido, não é tão alto quanto no caso das reformas em outras áreas. Freqüentemente o que se vê é uma retórica vazia: anunciam-se metas ambiciosas no campo da reforma quando, na realidade, o compromisso de levá-las adiante é fraco.

ocupou o cargo de Ministro da Educação em princípios da década de noventa.

2.2.2 – Inferência: instabilidade e breve permanência nos cargos, no nível ministerial

A comprovação de que a oferta de promotores de políticas educacionais é baixa está nas altas taxas de rotatividade nos cargos ministeriais da área. Pouco inclinados a envolverem-se em batalhas em prol da reforma educativa, os chefes de governo usam o Ministério da Educação com fins políticos alternativos: para recompensar quem lhes dá apoio político, para “colocar” os aliados políticos que desejam promover, ou para recompensar os partidos da oposição. Tudo isto resulta em altas taxas de rotatividade nos postos ministeriais. No Quadro 1 apresenta-se um comparativo das permanências dos ministros da educação e dos ministros da economia, ou fazenda em vários países de diferentes regiões do mundo que lançaram reformas educativas nos anos oitenta e noventa e que estão mencionados neste trabalho. Algumas destas reformas avançaram do ponto de vista político (Argentina, Austrália, Chile, São Salvador, Jordânia, Indonésia, México, Nova Zelândia, Romênia, Coreia do Sul, Espanha, Uruguai), enquanto outras enfrentaram dificuldades (Colômbia, Libéria, Paquistão, Polônia, África do Sul, Venezuela, Zimbábue),

conforme se analisa mais adiante neste documento. Três observações cabem aqui:

- a) existe uma alta taxa de rotatividade nos Ministérios da Educação; na maioria dos casos a permanência média nos cargos é de menos de dois anos e meio;
- b) na maioria dos casos, a permanência média no cargo é mais alta nos Ministérios da Educação que nos da Economia;
- b) a maioria das exceções ao ponto b) parece estar relacionada com as reformas educativas orientadas para a qualidade: Argentina, São Salvador, Nova Zelândia, Romênia, Coreia do Sul;

Estes resultados não são concludentes (devido ao tamanho da amostra), mas são compatíveis com o argumento deste documento, no sentido de que, apesar do novo impulso em favor da reforma educativa, persistem as dificuldades no lado da oferta, em geral e em comparação com o campo das políticas econômicas. (Até que ponto uma taxa de rotatividade mais alta constitui uma

variável independente, significativa, própria de uma reforma profunda é um tema mais complicado que será analisado mais adiante neste documento).

2.2.3 Inferência: poder de negociação diferente entre os ministérios e os sindicatos de professores

A fragilidade do lado da oferta tem suas conseqüências: diminui o poder de negociação do governo e sua capacidade de contrapor-se aos opositores das reformas. Isto fica evidente quando se comparam os incentivos e restrições enfrentados pelos políticos que dirigem os ministérios da educação com aqueles enfrentados pelos políticos que dirigem as organizações sindicais dos professores. Uma alta rotatividade ministerial significa que os ministros da educação, inclusive aqueles que quiseram iniciar sólidas reformas voltadas para a qualidade, enfrentam horizontes de tempo relativamente breves (Hausmann, 1994). Na medida em que os ministros esperam uma permanência breve no cargo e rápidas transferências para carreiras políticas alternativas, mostram-se menos

inclinados a perseverar em reformas onerosas e pouco populares, preferindo, ao invés, soluções destinadas a evitar conflitos. O resultado poderia ser uma tendência para ceder às pressões vindas de baixo.

Por outro lado, os sindicatos de professores são freqüentemente dirigidos por políticos profissionais que desenvolvem suas carreiras no ativismo sindical. Assim, ao contrário da maioria dos ministros da educação, os dirigentes dos sindicatos de professores têm horizontes de tempo mais amplos (ver Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1996:257,192-294). Além disto, tais dirigentes vêm geralmente de partidos de esquerda, nos quais se obtêm dividendos por desafiar o Estado. Para um político de esquerda, o fato de travar com êxito uma batalha contra o Estado constitui um passo positivo em sua carreira. Logo, os dirigentes sindicais têm mais incentivos para provocar conflitos, enquanto os ministros da educação, cujos horizontes de permanência no cargo são mais reduzidos, têm incentivos para evitá-los.

Uma razão pela qual as organizações sindicais de professores

estão melhor posicionadas para desafiar o estado que as organizações sindicais de outros setores é que a arma – a greve – de que aquelas dispõem é altamente discriminadora: gera enormes custos para o governo, mas apenas poucos incômodos para o restante da sociedade. Isto contrasta marcadamente com as greves de outros setores, como os serviços públicos, a saúde e os transportes. Quando os trabalhadores de uma empresa de serviços públicos – uma empresa de abastecimento de água potável, por exemplo – entram em greve, terminam prejudicando o governo, mas prejudicam também a sociedade em geral, que se vê indiscriminadamente afetada pela falta de água potável. Quando as enfermeiras entram em greve, punem o governo, mas castigam também pacientes inocentes. Quando os trabalhadores do setor de transportes entram em greve, incomodam também a cada um dos cidadãos que têm de usar o transporte público no país. Em contrapartida, quando os professores entram em greve, o número de cidadãos “inocentes” que são afetados não é tão grande. Os estudantes têm de ficar em casa, o que constitui um inconveniente sobretudo nos lugares onde não existe a possibilidade de

tomar conta das crianças durante o dia (nos países em desenvolvimento, onde são vários os membros das famílias que moram em uma mesma casa, este problema afetaria um número menor de domicílios). Por conseguinte, os líderes dos sindicatos de professores sabem que suas armas contra o governo podem ser aplicadas durante longo tempo com menos custos em termos de apoio público. Isto sugere que a pressão para render-se é menor nos sindicatos de professores que as que enfrentam outros trabalhadores em greve.⁸

2.3 Descentralização: os motivos contraditórios e pouco sinceros dos Estados

Muitas reformas voltadas para a qualidade implicam alguma forma de descentralização, o que coloca toda uma nova série de dificuldades políticas. A descentralização traz em si a transferência da autoridade nas decisões sobre planejamento, gestão e utilização dos recursos, das altas

⁸ Para explicar a maior descentralização implantada na área de saúde, em comparação com a área de educação na Venezuela, González (1998) utiliza uma análise similar das diferenças quanto a custo-impacto e poder de negociação dos grupos de interesse afetados.

esferas de governo (as autoridades centrais) para níveis externos ou inferiores, como os estados, os municípios, os conselhos locais ou, inclusive, as juntas diretoras das escolas (ver Rondinelli et al., 1989; Rondinelli, 1981). O problema é que, apesar de muitos governos terem promovido a descentralização desde a década de setenta, nunca se pode confiar em que estejam completamente comprometidos com os objetivos presumidos da descentralização. Como assinala Weiler (1990), os três argumentos principais em favor da descentralização – a redistribuição do poder, o aumento da eficiência dos serviços públicos e a melhoria do aprendizado – estão em conflito direto com o interesse, inerente aos Estados, de centralizar a autoridade. Este conflito entre o interesse dos Estados e as metas intrínsecas da descentralização dificulta os aspectos políticos da implantação das reformas através de três mecanismos, pelo menos.

Em primeiro lugar, é provável que o compromisso do governo com a descentralização seja pouco sincero ou que, no melhor dos casos, seja motivado por razões indevidas. Weiler sustenta que os governos perseguem a

descentralização somente para obter uma “legitimação compensatória”, isto é, para recuperar a legitimidade entre o eleitorado quando esta se enfraquece, e para “evitar os conflitos”, quer dizer, quando os governos centrais enfrentam conflitos graves que são incapazes de resolver, e desejam transferi-los a outras entidades. Outros argumentam que os governos somente descentralizam quando carecem de suficientes “informações” sobre a melhor maneira de atribuir recursos (por exemplo, de Groot, 1988). Outros ainda argumentam, inclusive, que os governos somente promovem a descentralização para favorecer a disputa de um grupo político com outro, o que leva a disputas internas desnecessárias e a políticas incoerentes (McGinn e Street, 1986). Quando não se verificam estas condições, os governos perdem interesse na descentralização e podem, até, tentar reverter o processo.

Em segundo lugar, a falta de compromisso com a descentralização é particularmente aguda entre a burocracia de comando médio, precisamente o ator político que está encarregado da implantação das reformas. A descentralização desafia o poder e a autoridade de tal burocracia

(Rondinelli et al., 1989). Além disto, a burocracia constitui uma fonte de inércia, já que a organização do poder dentro dos sistemas burocráticos raramente premia a iniciativa individual. Dos burocratas, espera-se que cumpram ordens e sigam procedimentos, e raramente são recompensados por aprender, empreender e resolver problemas (Berryman, 1997). Por tais motivos, os burocratas profissionais são inimigos acérrimos das reformas.

Em terceiro lugar, o compromisso vacilante dos governos centrais, especialmente dos burocratas de nível médio, dá origem a uma patologia inesperada na implantação da descentralização: converte os potenciais beneficiários – como as entidades locais – em verdadeiros inimigos da descentralização. É freqüente pensar-se que as entidades locais são beneficiárias potenciais da descentralização, já que esta permite que se libertem do controle central e obtenham novas prerrogativas (Bird e Wallich, 1994:123). Contudo, as entidades locais não são beneficiárias inequívocas neste processo. Mesmo quando levada a cabo com as intenções corretas, a descentralização traz em si algumas amarras e novas

responsabilidades (por exemplo, a prestação de novos serviços). Em conseqüência, as entidades locais não apóiam sem reservas a descentralização, mas de forma condicional: acolhem-na bem sempre que lhes é dada autonomia financeira para desenvolver estas novas responsabilidades (ibid.).

A burocracia central encontra-se em boa posição para obter proveito da fragilidade do apoio local à descentralização. Caso se neguem aos órgãos oficiais os recursos financeiros e a autonomia que requerem, pode-se anular facilmente este apoio. Na Venezuela e na Colômbia na década de oitenta e na Libéria e no Zimbábue na de noventa, por exemplo, as burocracias centrais foram inimigas mortais da reforma (ver Hanson, 1989:44; Fiske, 1996: 18-19). Nestes casos, a burocracia negou-se a liberar recursos financeiros para os órgãos locais, destruindo assim o entusiasmo local com a descentralização. No Zimbábue, os conselhos locais afirmaram que sem autonomia financeira não aceitariam a responsabilidade pela construção de novas escolas. Na Libéria, um plano com apoio internacional destinado a devolver a autoridade às secretarias

dos condados e distritos tampouco obteve melhores resultados. Embora as entidades locais tenham recebido novos escritórios e pessoal, nunca tiveram a autoridade para contratar, despedir e transferir os professores, e nem para abrir, fechar ou certificar as escolas. Mais importante ainda, não receberam, nem orçamento operacional, nem os meios para coletar fundos (Kemmerer, 1994). Na Venezuela, todos os governos entre 1969 e 1988 proclamaram a descentralização da educação, mas os funcionários regionais nunca receberam, de fato, autoridade para administrar os orçamentos (Hanson, 1989). Na Colômbia, os municípios se opuseram à reforma de descentralização por se darem conta de que teriam que assumir uma parte muito maior do custo da educação que antes (Carnoy e Castro, 1997). Sem autonomia financeira, os órgãos locais perdem o interesse nas novas responsabilidades, convertendo-se em inimigos da descentralização, em vez de em demandantes dela.

3. Alguns casos de sucessos políticos na implantação da reforma educativa

O principal problema de uma análise das reformas baseada apenas no impacto custo-benefício, no poder de incidência dos promotores de políticas e nos motivos contraditórios das autoridades centrais é que superdimensiona o argumento que propõe: exagera ao prever a paralisia das reformas. A evidência empírica dos últimos 20 anos contradiz esta previsão pessimista. Há numerosos casos em todo o mundo em que reformas voltadas para a qualidade foram aprovadas e implantadas. A Tabela 2 mostra alguns exemplos de casos recentes. Nenhum dos casos da Tabela 2 está completo, nem é perfeito. Alguns contemplam reformas mais profundas que outros, mas todos envolvem mudanças significativas na maquinaria do setor educacional que desafiaram os interesses criados de atores políticos chaves.

Tabela 12: Exemplos de implantações relativamente bem sucedidas de reformas educativas voltadas para a qualidade	
Austrália (1987 – meados da década de noventa)	As reformas promoveram maior orientação para o mercado dos sistemas educacionais (criaram-se, por exemplo, universidades privadas). Em algumas províncias as escolas públicas tiveram a possibilidade de conduzirem sua própria gestão: as escolas e seus diretores deveriam assumir maior responsabilidade pelos resultados; o financiamento foi dado com base no número de alunos; reduziu-se o tamanho da autoridade e da burocracia centrais e deu-se maior autoridade aos conselhos escolares e aos diretores

	(ver Pascoe e Pascoe, 1997).
Chile (1990 – até o presente)	Uma importante reforma voltada para a qualidade, iniciada em 1980 sob um regime autoritário (que incluiu uma profunda descentralização, a autonomia das escolas, o financiamento com base no número de alunos e a criação de escolas privadas subvencionadas), foi mantida, em grande parte, pelo governo da aliança de centro-esquerda após a transição democrática em 1990 (Espínola, 1997).
São Salvador (1991 – até o presente)	Uma profunda descentralização, que deu, inclusive, maior controle sobre a direção das escolas aos pais. Foram transferidos fundos para 263 <i>Asociaciones de Educación Comunitarias</i> , que foram encarregadas de decidir sobre os salários e a contratação dos professores, proporcionar e administrar os sistemas de seguro social para os mesmos e manter os prédios, entre outras coisas (<i>Ministerio de Educación</i> , 1997).
Jordânia (1985 – meados da década de noventa)	Em 1985, depois de vários anos desenvolvendo um processo de reforma educativa gradual e restrito, o governo lançou um dos pacotes de reformas de maior alcance aplicado no Oriente Médio, com um nível relativamente alto de aceitação da sociedade (Berryman, 1997). Aumentaram-se os anos de escolaridade obrigatória, incorporaram-se novos métodos de avaliação do rendimento dos alunos e foram feitas reformas radicais dos currículos visando uma educação comum, tanto para os alunos orientados para a área acadêmica, quanto para aqueles voltados para a área vocacional (Haddad, 1994:98).
Nova Zelândia (1987 – meados da década de noventa)	Adotou-se um enfoque social/voltado para o mercado na área da educação, inclusive com descentralização dos três níveis de ensino. O poder foi devolvido às entidades locais e às próprias instituições (Perris, 1997). Existe uma maior transparência; o financiamento está baseado no número de alunos. Atualmente as escolas são administradas por juntas que incluem um número de pais eleitos e que estão autorizadas a contratar professores não filiados ao sindicato. Racionalizou-se o Ministério da Educação eliminando-se muitos níveis burocráticos de comando médio. O governo começou a subsidiar as escolas privadas.
Argentina (1991 – até o presente)	O governo descentralizou o sistema de ensino básico. As províncias e a municipalidade de Buenos Aires assumiram a responsabilidade pelas escolas (o que levou a um “Ministério sem escolas”). Reestruturou-se o gasto com o ensino básico: em 1988, o governo gastou 0,63% e as províncias 1,78% do PIB; em 1993 estas cifras passaram a 0,05 e 2,30 respectivamente. O governo também introduziu revisões nos currículos, estendeu os anos de escolaridade obrigatória de 7 para 10 anos e criou novas provas para aferir os resultados acadêmicos dos alunos (García de Fanelli, 1997).
Rumânia (1990 até o presente)	Na primeira etapa (1990-1991), o governo conseguiu eliminar os aspectos comunistas do currículo, desvinculou o sistema do Partido Comunista, introduziu novos padrões acadêmicos e diversificou a educação secundária. Na segunda etapa (1993-1997), liberalizou os mercados da educação e estabeleceu provas de avaliação administradas por um organismo especializado independente do Ministério da Educação (Birzea, 1995).
Espanha (década de oitenta)	O governo aplicou uma profunda descentralização da educação, especialmente no nível universitário. Estabeleceram-se conselhos locais (que reuniam os diretores, mestres, funcionários municipais e pais), aos quais se atribuiu considerável autoridade: contratação e demissão dos diretores, desenho das atividades escolares, aprovação dos orçamentos apresentados pelo Ministério da Educação, etc. (Hanson, 1990). Ao final da década de oitenta, foi aprovada uma série de reformas voltadas tanto para a qualidade, como para o acesso.
Coréia do Sul (década de oitenta – até o presente)	Depois de completar com êxito um programa de expansão da educação, o governo iniciou reformas voltadas para a qualidade. Em 1994, empreenderam-se mais de 80 ações de reforma orientada pela qualidade (por exemplo, o melhoramento da educação primária e da secundária, o fomento à tomada autônoma de decisão na admissão ao ensino superior, o estabelecimento de centros de capacitação vocacional). A partir de 1998, quase 70% destas medidas estavam em processo de implantação (Moon, 1998).
México (década de noventa)	A ênfase do financiamento passou, da educação superior (regra na América Latina) para a educação básica, que revelava maior necessidade. O financiamento para a educação superior foi redirecionado em favor de programas inovadores e incentivos à pesquisa (enquanto os subsídios operacionais básicos foram mantidos no mínimo) (Kent, 1996). Aprovou-se uma lei de descentralização radical.
Tailândia (década de setenta, década de oitenta)	Introdução de uma educação diversificada: as escolas vocacionais existentes foram convertidas em escolas secundárias diversificadas e foi eliminado o ciclo de capacitação de professores no nível secundário superior. Aumentaram-se significativamente as matrículas escolares. Revisou-se o currículo com o fim de reduzir disparidades, quanto à qualidade, entre as regiões e para incluir a capacitação acadêmica básica com habilidades práticas (Haddad, 1994).
Uruguai (início da década de noventa)	Foram iniciadas reformas orientadas pelo acesso nos níveis pré-escolares, e reformas voltadas para a qualidade nos níveis secundários. Deu-se nova capacitação aos professores do nível secundário.

Estes casos foram selecionados a título de ilustração, mas não ao acaso: representam diversas regiões do mundo e diversos níveis de desenvolvimento educacional e econômico. Além disto, desmentem algumas noções comuns sobre os impedimentos à reforma. Em primeiro lugar, demonstram que as reformas profundas, sistêmicas e orientadas pela qualidade são factíveis do ponto de vista político. As reformas podem produzir-se, tanto em contextos democráticos (Nova Zelândia), como não democráticos (Jordânia); tanto sob governos de centro-esquerda (Espanha), como de centro-direita (Coréia do Sul); e tanto em democracias recentes (Rumânia), quanto em antigas (Austrália). Podem produzir-se ao mesmo tempo que pacotes de reformas radicais do estado e da economia (Argentina), ou de forma mais isolada (Uruguai). Podem produzir-se em ambientes politicamente estáveis (Cingapura), ou em países expostos a profunda violência e polarização política (São Salvador). Finalmente, as reformas podem ser bem sucedidas em países onde o mesmo partido governa, ainda que tenham fracassado repetidas vezes no passado (México), e podem

sobreviver às transições de regimes políticos (Chile).

A análise do capítulo 2 deste documento não prognostica estes casos de implantação porque seu enfoque é demasiado estreito. A concentração exclusiva na política de custos-benefícios/grupos de interesse, ou na baixa probabilidade de aparecimento de promotores de políticas no lado da oferta, deixa de fora muitas das estratégias que os poderes executivos podem utilizar, como a reorganização de fatores institucionais para superar os obstáculos políticos. Com base na experiência destes casos, bem como na de outros de menor sucesso, levantaram-se diversas hipóteses que poderiam explicar as condições em que os países conseguem superar os impedimentos políticos à reforma voltada para a qualidade.

4. Como superar os obstáculos políticos às reformas

No capítulo 2 foram identificados três obstáculos políticos evidentes associados à reforma educativa. Qualquer estratégia política ou marco institucional que combata algum desses problemas deverá, em

princípio, aumentar as probabilidades de implantação da reforma. Nesta seção apresentam-se hipóteses sobre tais estratégias e marcos institucionais.

Estas hipóteses agrupam-se em quatro categorias gerais: 1) tipo e estilo de reforma; 2) estratégias políticas para reforço da oferta de reformas; 3) estratégias políticas para reforço das demandas de reformas; e 4) características institucionais que aumentam ou diminuem o poder dos grupos com capacidade de veto. A análise de cada hipótese começa com uma breve explicação do porquê, ao menos em teoria, a hipótese proposta pode ter um impacto de causalidade nas probabilidades de implantação das reformas. Em seguida, apresentam-se exemplos de um ou mais casos para ilustrar a viabilidade da hipótese. Finalmente, examinam-se algumas advertências referentes à validade das hipóteses. Estas advertências não invalidam a hipótese analisada, mas colocam problemas que os pesquisadores e os profissionais devem levar em conta. A análise não pretende estabelecer uma validade concludente, nem o valor da probabilidade de sucesso de nenhuma dessas hipóteses. A intenção é identificar hipóteses fundamentadas

teoricamente que poderiam ser, ou não confirmadas por pesquisas posteriores. Devido a limitações de tempo e recursos, a análise dos casos baseia-se em fontes secundárias de informações existentes. No Apêndice estão enumerados todos os estudos de caso mencionados no estudo.

4.1 Tipo de reforma

Hipótese 1: a incorporação de elementos de “acesso” na reforma voltada para a qualidade favorece sua implantação

Argumento: uma forma de dissipar os problemas associados às reformas voltadas para a qualidade é abordar o tema do “custo concentrado/benefício disperso”. O fato de complementar as reformas voltadas para a qualidade com elementos de “acesso”, que geralmente são mais fáceis de implantar do ponto de vista político (Berryman, 1997) permitiria conseguir isto.

Exemplos: no Chile, após 1990, a nova administração democrática de centro-esquerda de Patricio Aylwin aumentou os orçamentos e os subsídios das escolas e elevou os salários dos professores (Espínola,

1997: 5-8). O governo buscava provavelmente obter o apoio (ou aplacar a frustração) de vários atores do setor educacional que se sentiam traídos diante da intenção do governo de manter muitas das reformas voltadas para a qualidade iniciadas durante o regime autoritário precedente.

No México, depois de varias tentativas frustradas de descentralizar o sistema educacional na década de oitenta, a administração Carlos Salinas de Gortari (1988–1994) implantou um radical “*Programa para la Modernización de la Educación*”. Em 1993, o governo conseguiu transferir da jurisdição nacional para os estados 513.974 professores, 116.054 empregados administrativos, 1.8 milhão de estudantes do ensino pré-escolar, 9,2 milhões de alunos do ensino básico e 2,4 milhões de alunos do ensino secundário (Murillo, 1999). Um componente importante da reforma de Salinas, ausente nos esforços de reforma dos anos oitenta, foi a utilização de elementos de acesso: aumentaram-se os salários dos professores acima dos topos salariais nacionais, e criaram-se novos benefícios de pensões e incentivos quanto à remuneração (ibid.) Além

disto, o governo criou um fundo para investimento social (PRONASOL), que incluiu um investimento considerável nas reformas educativas voltadas para o acesso.⁹ É muito interessante considerar que este aumento no investimento se produziu ao mesmo tempo que o governo levava a cabo reformas voltadas para o mercado e uma estabilização através da estabilidade fiscal e monetária. Tudo isto serviu como “mecanismo compensatório” para os opositores da reforma dentro do sindicato. Como foi anteriormente analisado, o SNTE rechaçou essencialmente todas as tentativas anteriores de mudar o sistema altamente centralizado do país. Os especialistas têm poucas dúvidas em afirmar que o investimento extra destinado para a reforma educativa em um momento em que outros setores sofriam reduções foi uma estratégia política para conquistar o apoio dos sindicatos.

Corolário: além de uma compensação material, os governos

⁹ O PRONASOL dá financiamento para a construção e remodelação das escolas e subvenções para os alunos. Os cientistas políticos argumentam que o PRONASOL teve função significativa mais com um mecanismo de cooptação política que como uma compensação econômica para os que perderam nesta área (ver Cornelius et al., 1994).

podem oferecer “privilégios políticos” aos adversários da reforma.

As pesquisas sobre a política das reformas voltadas para o mercado descobriram que os governos que dão certos privilégios políticos a seus aliados próximos (por exemplo, controle centralizado sobre o gasto social, tratamento especial durante os períodos eleitorais, acesso ao desenho das políticas, acertos frente a algumas inquietações dos dissidentes) têm uma maior probabilidade de obter a cooperação de tais atores em favor da implantação de reformas onerosas (Corrales, 1997-98). No México, a administração Salinas também outorgou privilégios políticos semelhantes ao SNTE: o governo permitiu que os dissidentes pertencentes ao sindicato passassem a fazer parte da liderança nacional, introduzindo uma representação proporcional e abolindo a afiliação automática da organização sindical com o partido governante (Murillo, 1999). Na Nova Zelândia, ainda que o governo tenha imposto uma série de reformas contra a vontade dos professores (deu, por exemplo, às escolas o direito de contratar qualquer pessoa como professor, não apenas os membros da organização sindical),

também fez uma significativa concessão política: a jurisdição sobre os salários dos professores não foi delegada às juntas escolares, de criação recente, permanecendo sob controle do governo central (Gordon, 1992).

Advertência: é um erro supor que os elementos de “acesso”, especialmente quando são utilizados para efeitos de cooptação política, estão livres de problemas. Frequentemente o aumento no gasto acarretado pelas reformas voltadas para o acesso cria oportunidades para concessão de favores políticos, o que pode desagradar profundamente aos dirigentes civis e à opinião pública em geral, dando origem a acusações de corrupção governamental. O caso do Paquistão é um exemplo disto.¹⁰ Na década de oitenta, foram tentados, lá, dois tipos de reformas voltadas para o acesso. Uma floresceu politicamente, a outra caiu três anos depois de seu lançamento. A reforma bem sucedida foi uma iniciativa orientada para a abertura de escolas nas mesquitas localizadas nas aldeias onde não existiam escolas primárias (áreas pobres, principalmente). Foram destinados fundos para contratação de

novos professores, para remuneração dos líderes das mesquitas e para aquisição de novos materiais e uniformes escolares. O programa teve ampla aceitação. O número de novos usuários chegou às centenas de milhares.

A reforma voltada para o acesso que fracassou foi o programa de escolas de Nai Roshni. Este programa consistia em escolas “de passagem” para crianças entre 10 e 14 anos que haviam deixado a escola, ou que nunca a haviam freqüentado. Como no programa das mesquitas, Nai Roshni utilizou as instalações existentes, pedindo às escolas que oferecessem até três horas de aulas extras às tardes. O programa também fez significativos investimentos na contratação de professores e no provimento de materiais escolares. Em dado momento foram matriculados mais de 390.000 alunos. Apesar disto, o programa de Nai Roshni fracassou politicamente porque a opinião pública se convenceu de que o governo valia-se dele para conceder favores políticos. A evidência foi difícil de refutar: enormes prerrogativas quanto às decisões de contratação haviam sido dadas aos políticos do nível

federal, incluindo àqueles do gabinete executivo;¹¹ exigia-se dos professores que queriam trabalho que apresentassem recomendações de políticos; mais ainda, as equipes de avaliação tinham vínculos muito estreitos com o órgão encarregado do programa, a Comissão de Alfabetização e Educação de Massa. Os protestos públicos contra este programa foram tão intensos que o governo se viu obrigado a encerrá-lo depois de três anos.

Por quê o programa das mesquitas foi aceito politicamente, enquanto o programa de Nai Roshni foi repudiado pela sociedade? Por que tiveram resultados tão distintos, do ponto de vista político, dois programas similares, ambos baseados no acesso, em um mesmo país e no mesmo período de tempo? A resposta pode ter algo a ver com os distintos níveis de descentralização de cada um deles. O programa das mesquitas baseou-se na participação direta das figuras religiosas locais (o imame) e dos

em Warwick et al.,(1990).

¹¹ Por exemplo, um órgão do governo federal (a Comissão de Alfabetização e Educação de Massa) foi autorizada a decidir sobre 30% das contratações. Os legisladores da Assembléia Nacional tiveram autorização para decidir sobre outros 30%, e o primeiro ministro a sobre 10% de tais contratações.

¹⁰ A análise do caso do Paquistão baseia-se

país.¹² Assim, o programa das mesquitas deu aos interessados locais uma oportunidade de desenvolverem um “sentimento de pertencimento” com respeito ao programa. Em contrapartida, o programa do Nai Roshni foi estabelecido com um nível máximo de interferência dos políticos do nível central. Este alto nível de centralização fez que os encarregados aparecessem como únicos donos (e abusadores) do programa, sem deixar espaço para outros atores. Finalmente, o programa das mesquitas funcionou porque realmente converteu um ator crucial – o clero – em participante interessado das reformas. (As estratégias para mobilização de possíveis adeptos são analisadas mais adiante). Em poucas palavras, as reformas voltadas para o acesso que não são acompanhadas de reformas no exercício do poder que aumentem a responsabilidade política pelos resultados podem tornar-se autodestrutivas.

¹² Isto envolveu uma compensação. O papel de alto perfil dado aos imames prejudicou os resultados e a eficácia do programa. Foi preciso dar aos imames a última palavra sobre o que se fazia nas mesquitas. Por conseguinte, ficaram encarregados da contratação e supervisão dos professores, tarefa que, segundo muitos críticos, não

Hipótese 2: um enfoque gradual, em vez de global, aumenta as probabilidades de aceitação das reformas.

Argumento: Haddad (1994) afirma que as reformas educativas que seguem um enfoque mais gradual e progressivo (que ele chama “graduais”) tendem a enfrentar menos dificuldades políticas que as reformas mais globais e radicais (que ele chama “integrais”). Na opinião de Haddad, quando as metas são de curto alcance os funcionários podem comprovar o grau de aceitação das reformas, reduzindo-se as probabilidades de provocar-se uma mobilização ativa de parte dos que assumem seus custos. Um enfoque gradual evita a excessiva notoriedade da reforma no país e o número de pessoas que devem assumir os custos é mínimo.

Exemplos: Haddad ilustra seu argumento comparando o processo de reforma da Jordânia (década de setenta) e da Tailândia (década de sessenta) com o do Peru (fins da década de sessenta, início da de setenta). Estas três reformas foram lançadas dentro de regimes não democráticos. Mais ainda, o caso peruano incluiu um processo de consulta

eram capazes de realizar de forma profissional.

aos cidadãos, mas, apesar disto, foi o que enfrentou as maiores dificuldades de implantação. Uma razão crucial para isto, segundo Haddad, foi que a Jordânia e a Tailândia adotaram um enfoque gradual na primeira etapa das reformas, enquanto o Peru aplicou diretamente um enfoque integral. “Talvez influenciado pela disciplina hierárquica militar, o governo agiu como se, uma vez identificada a melhor opção para o Peru, os cidadãos fossem escutar e responder às novas ordens” (Haddad, 1993:55-57).

Advertências: cabem aqui duas advertências. Em primeiro lugar, os enfoques graduais também podem gerar problemas políticos, como reconhece o próprio Haddad. Na Jordânia, por exemplo, o enfoque gradual não propiciou nenhum incentivo para que o governo investisse muito, em termos de capital político ou outros recursos. A atenção do governo diminuiu, levando a um mau planejamento que, por sua vez, acarretou dificuldades na implantação (Haddad, 1994:102). Uma segunda advertência é que os enfoques graduais em reformas de políticas tendem a ter menos credibilidade com o decorrer do tempo, o que leva muitos atores a duvidar do compromisso do governo, prejudicando a cooperação da sociedade (ver Rodrik 1989). Além disto, os

enfoques graduais podem dar aos opositores da reforma tempo e oportunidade suficientes para organizar-se e mobilizar seus aliados. Por último, um esforço global permite que o governo amplie o número de atores envolvidos, para além do número dos que são afetados por simples reformas “locais”, o que, por sua vez, aumenta o número de atores dispostos a aliar-se aos partidários das reformas. De fato, tanto a Jordânia com a Tailândia mudaram para um enfoque integral a meio caminho e lograram seguir adiante com o processo de reforma.

Hipótese 3: a inclusão das reformas educativas dentro de um mesmo pacote com outros tipos de reformas (do Estado ou da economia) pode aumentar as probabilidades de êxito na implantação das reformas.

Argumento: a inclusão das reformas educativas em um conjunto mais amplo de reformas pode apresentar várias vantagens. Pode-se gerar maior credibilidade e mostrar o compromisso absoluto com a mudança do statu quo, o que é crucial para obter o apoio da sociedade para as reformas. O compromisso com outras reformas pode

também ocasionar uma onda de reformas gerais que incluía também a educação. Segundo este argumento, uma vez que o país se envolva na reforma de suas instituições, fica mais fácil levar a opinião pública a aceitar a necessidade de novas reformas em outros setores.

Exemplos: há numerosos exemplos de profundas reformas voltadas para a qualidade incluídas em um mesmo pacote com outros tipos de reformas: Austrália, Nova Zelândia, Espanha, Argentina, Chile e Romênia estão entre eles.

Advertência: a inclusão das reformas educativas em um mesmo pacote com as reformas econômicas pode empanar desnecessariamente a imagem das reformas educativas. No Peru, por exemplo, a inclusão das reformas educativas em um programa de estabilização e ajuste econômico iniciado em 1991 permitiu que a oposição rotulasse erroneamente toda a reforma educativa de “neoliberal”, imposta por ordem do FMI. Dadas as conotações negativas de tais rótulos nesse momento, intensificaram-se os protestos da sociedade contra a reforma (Graham 1999).

Mais ainda, é possível que os governos dêem maior atenção às outras reformas. As reformas educativas poderiam ser facilmente desencaminhadas, ou sacrificadas em prol de outras metas. Na África do Sul, por exemplo, a necessidade de ater-se às normas democráticas e oferecer um “governo de unidade nacional” produziu quebras no processo de reformas. De um lado, o partido governante, o Congresso Nacional Africano (CNA), concordou em desacelerar algumas reformas relativas ao gasto e orientadas pelo acesso, em resposta às reservas manifestadas pelo principal partido de oposição, o Partido Nacional.¹³ Ao mesmo tempo, o CNA teve de resistir a algumas demandas populistas pleiteadas por diversas organizações educacionais radicais, muitas das quais fortemente vinculadas ao CNA, tudo isto gerando violentos protestos. Em resposta, o CNA atrasou a implantação de algumas reformas voltadas para a eficiência.¹⁴

¹³ O Partido Nacional (que é muito forte na Cidade do Cabo e representa os eleitores de raça branca e de renda mais elevada), opôs-se a um novo mecanismo de financiamento pelo qual somente os cursos de 35 alunos nas escolas secundárias e de 40 alunos nas escolas primárias poderiam optar por receber financiamento federal. As escolas privadas para brancos, muitas das quais têm coeficientes professor/aluno muito inferiores, sentiram-se prejudicadas por esta reforma.

¹⁴ Os legisladores do CNA opuseram-se à proposta do governo no sentido de introduzir

Como resultado, criou-se um impasse quanto às reformas: as exigências da consolidação de uma democracia que respeite os partidos minoritários e as restrições econômicas criaram obstáculos para as reformas voltadas para o acesso, enquanto os grupos radicais de pressão afiliados ao partido governante bloquearam as reformas orientadas pela qualidade (ver Pape, 1998).

Na Polônia, as reformas educativas foram lançadas em conjunto com um processo de democratização e ajuste econômico. As reformas econômicas produziram um aumento do desemprego no curto prazo. Como o setor educacional é considerado um “empregador de último recurso”, os funcionários do governo decidiram desacelerar a reforma educativa.

No Chile, durante a década de noventa, produziu-se outro caso em que a reforma foi lançada simultaneamente com a democratização e a disciplina fiscal. O governo decidiu desfazer algumas reformas orientadas pela qualidade (como o sistema baseado em vales-educação, por exemplo) e reverter

outras reformas que haviam sido introduzidas pela ditadura na década de oitenta (os municípios, por exemplo, perderam o direito de despedir o pessoal docente e de fixar seus salários e condições de trabalho) (Espínola, 1997). O governo sentiu que os professores, muitos dos quais estavam filiados a partidos políticos da aliança governante, necessitavam de alguma forma de compensação política pelos sacrifícios econômicos e políticos sofridos durante a ditadura, e por sua vontade de moderar suas demandas durante os delicados anos da transição para a democracia (Graham, 1996; Capítulo 2). Por outro lado, o governo sentia que era necessário mitigar de alguma maneira o impacto de suas políticas econômicas, que demandavam uma permanente disciplina fiscal (Giraldo, 1997). Ainda que estes inconvenientes não tenham solapado significativamente a iniciativa, que constitui uma das mais profundas reformas orientadas pela qualidade da América Latina, revelam as possíveis consequências negativas da inclusão das reformas educativas em um mesmo pacote com outros tipos de reformas.

direitos de matrícula obrigatória de acordo com uma escala móvel baseada na renda familiar, exigindo em troca a educação gratuita (ver McGregor, 1996; Vergani, 1993).

4.2 Como reforçar o lado da oferta

Uma maneira de superar as dificuldades de implantação é enfrentar as deficiências do lado da oferta. Há pelo menos três maneiras de conseguir isto:

Hipótese 1: o fato de encomendar as reformas educativas a ministérios com baixas taxas de rotatividade nos cargos aumenta a probabilidade de êxito na implantação das mesmas.

Argumento: a diminuição das taxas de rotatividade, ou a transferência da responsabilidade pelas reformas para ministérios com baixas taxas de rotatividade, resolve os problemas do lado da oferta, como a falta de continuidade política, a tendência para buscar soluções rápidas, o escasso interesse no planejamento de longo prazo, a preocupação com alternativas para a carreira profissional própria, etc. Uma das razões pelas quais as reformas dos sistemas de aposentadoria da América Latina progrediram mais que as reformas educativas na década de noventa é que foram conduzidas pelos ministérios da fazenda (Nelson, 1999),

que apresentam menos problemas deste tipo.

Exemplos: uma estratégia, tentada na Austrália, a partir de 1987, e na Argentina, a partir de 1991, foi a transferência de algumas responsabilidades pelas reformas educativas para os Ministérios da Fazenda. Em São Salvador, o governo manteve as reformas na jurisdição do Ministério da Educação, mas diminuiu a taxa de rotatividade. A comparação com o caso da Colômbia, onde as taxas permaneceram elevadas, é ilustrativa. Ambos os países lançaram importantes reformas do setor educacional na década de noventa, combinando elementos de qualidade com elementos de acesso, em um momento de profunda polarização política e violência generalizada. Apesar disto, as reformas em São Salvador tiveram maiores avanços políticos. O governo lançou o programa denominado EDUCO, um esforço para aumentar a cobertura escolar nas áreas rurais. Delegou, também, autoridade aos conselhos locais, que contam a participação dos pais, para administrar as escolas públicas, inclusive a prerrogativa de tomar decisões de contratação e demissão. Um fato que merece destaque é que os reformistas conseguiram o consenso entre os atores

internos, apesar da desconfiança política reinante e do fato de que o EDUCO destinava-se às áreas rurais, onde a violência era maior (ver Córdova Mecías, 1997; Reimers e McGinn, 1997; Reimers, 1997a).

Na Colômbia, contudo, as reformas enfrentaram maiores problemas. Isto se explica, em parte, pela inclusão de grupos de interesse que se mostravam opositores recalcitrantes das reformas e que terminaram por comprometer o processo. Pode haver, porém, uma explicação mais simples e mais fundamental: uma menor permanência nos cargos ministeriais. Entre 1989 e 1998, São Salvador teve dois ministros da educação, o que revela um grau impressionante de continuidade ministerial. De fato, quando mudou o governo em 1994, pediu-se ao ministro da educação e seu gabinete que permanecessem nos cargos. A Colômbia, do outro lado, teve sete ministros entre 1988 e 1997, o que equivale quase a um novo ministério por ano.¹⁵

Advertência: em primeiro lugar, a baixa rotatividade ministerial poderia não

ser uma condição necessária suficiente para implantação de reformas. Alguns casos de implantação de reformas tiveram lugar em contextos de altas taxas de rotatividade (Austrália, Jordânia, Espanha, Coreia do Sul). Em outros casos, baixas taxas de rotação não significaram avanços políticos importantes (África do Sul). Em segundo lugar, uma alta taxa de rotação ministerial poderia ser, na verdade, um sintoma, mais que uma causa das dificuldades de implantação. É muito provável que uma alta taxa de rotatividade seja reflexo das tensões entre o estado e a sociedade diante da agenda de reformas, que dizer, que os presidentes estejam mudando seus ministros em resposta às dificuldades que enfrentam no setor. Uma hipótese mais refinada poderia ser que uma “baixa” rotatividade ministerial age como uma “variável independente” ou, ao menos, como um incentivo para implantação das reformas, enquanto o contrário – uma taxa de rotatividade alta – poderia realmente ser um reflexo, mais que causa, de dificuldades na implantação.

¹⁵ Outros possíveis exemplos de resultados dicotômicos correlacionados com as diferentes taxas de rotatividade incluem o

caso Rumânia-Polônia e o Argentina-Peru (ver Apêndice 1).

Hipótese 2: a existência de maiores vínculos com o mundo exterior ou com a economia global aumenta a probabilidade e êxito na implantação das reformas.

Argumento: dado que parte do novo impulso em direção à reforma vem de fontes externas (ver a Parte 1), poder-se-ia colocar a hipótese de que quanto mais “aberto” ao mundo exterior for o país, maiores são os incentivos para aplicação de uma reforma voltada para a qualidade. A abertura às forças globais expõe os países ao “imperativo sistêmico” de desenvolver um economia competitiva e leva-os a melhorar sua educação. Os vínculos externos também podem proporcionar-lhes novos aliados políticos (assessores internacionais) e fontes de financiamento que podem estimular a oferta de iniciativas de reforma.

Exemplos: os países do sudeste asiático constituem o exemplo clássico da presumida conexão entre a abertura da economia global e a implantação de uma reforma educativa voltada para a qualidade. Nos anos setenta, vários países do sudeste asiático começaram a adotar um modelo de desenvolvimento econômico orientado pelas exportações. Os governos da região deram-se conta

de que, para obter uma vantagem nos mercados mundiais altamente competitivos, necessitavam aumentar o nível de educação de sua força de trabalho. Qualquer quadro de rendimento educacional dos últimos 20 anos inclui, tipicamente, os casos asiáticos, como Japão, Coréia do Sul, Cingapura, Taiwan, Hong Kong e Tailândia (ver Banco Mundial, 1993; OIT 1995). Cingapura é um bom exemplo desta hipótese. Com o fim de competir internacionalmente com seus vizinhos, Cingapura começou a implantar, na década de oitenta, reformas destinadas a desenvolver a força de trabalho mais bem capacitada da região. O governo começou a estimular a concorrência entre os alunos, dividindo-os de acordo com suas habilidades, selecionando, aos nove anos de idade, os mais bem dotados do ponto de vista acadêmico. Isto estimulou a concorrência entre as escolas. Publicaram-se quadros globais de resultados acadêmicos e permitiu-se que as melhores escolas aumentassem suas matrículas e se tornassem semi-independentes. O governo, inclusive, instituiu um imposto punitivo para as firmas estrangeiras com alta proporção de trabalhadores com pouca capacitação, fomentando assim a “demanda” do setor privado por

trabalhadores com maior nível de educação (Wooldridge, 1993).

A América Latina nos anos noventa poderia ser considerada outro exemplo do que acaba de ser dito. A inclusão das reformas educativas na agenda política de Argentina, Colômbia, Chile, Brasil, Venezuela, Uruguai e América Central no início da década coincide com a notável abertura comercial da região (ver Morrow, 1998; Edwards, 1995).

Advertências: as forças externas são importantes, mas não configuram decisivamente as reformas internas. Podem ajudar a estabelecer a agenda, e até estimular as reforma. Porém, as forças externas são insuficientes para impulsionar reformas para além do âmbito da estabilização econômica e não podem explicar a variabilidade dos resultados nos distintos casos, especialmente na área das reformas administrativas das burocracias prestadoras de serviços (Kaufman, 1999: 361). Além disto, nem todos os países com economias abertas decidem especializar-se na exportação de bens e serviços que dependem de trabalhadores altamente capacitados. A América Central e o Caribe, por exemplo, especializaram-se na exportação de

produtos com mão de obra barata, como o turismo, a agricultura e os produtos básicos. Para estes países a abertura econômica não é o incentivo principal para uma reforma educativa voltada para a qualidade. Os argumentos a favor e contra a participação dos atores internacionais na reforma educativa são similares àqueles expostos nos atuais debates sobre as virtudes da globalização. Para alguns, os vínculos com o mundo exterior são desejáveis porque combatem o provincianismo, melhoram os padrões, aumentam a responsabilidade dos funcionários estatais pelos resultados, conferem legitimidade, poder político e recursos às reformas, etc. Para outros, estes vínculos solapam as iniciativas locais, levam os políticos a seguir agendas “estrangeiras”, gerando reações nacionalistas.¹⁶

Hipótese 3: os conselhos de assessoria independentes pró-reforma reforçam a oferta de reformas.

Argumento: talvez uma das formas mais promissoras de compensar as deficiências na oferta de reformas

¹⁶ Para uma idéia deste debate, ver Rodrik (1997) e Barber (1992).

consiste em criar conselhos de assessoria/supervisão independentes, encarregados de assessorar o Ministério da Educação, debater e propor reformas de políticas e supervisionar o processo de implantação. Estes conselhos podem constituir um grupo de partidários da reforma com horizontes de mais longo prazo que o dos ministros da educação, compensando assim uma das principais fontes da debilidade na área da oferta. O ideal seria que a principal tarefa do conselho fosse prevenir a inércia no ministério e introduzir um elemento de continuidade nos momentos de mudanças ministeriais. Os conselhos independentes podem desempenhar um papel similar ao dos bancos centrais independentes: podem isolar as políticas difíceis das pressões políticas e incentivar os governos a manter a disciplina apesar das pressões populares e, ainda assim, incluindo representantes de todos os setores da sociedade, poderiam evitar o “déficit democrático” associado aos bancos centrais independentes (que estão sempre sob comando de uma única cabeça diretora, não eleita, não representativa). Desta forma, os conselhos independentes constituem um apoio às reformas, pois, tanto geram um impulso em favor das políticas, como criam umnexo entre as

equipes encarregadas das mudanças e a sociedade civil.

Exemplos: alguns dos reformistas de maior alcance estabeleceram diferentes formas de conselhos independentes. Na Nova Zelândia criou-se a Comissão Picot em 1987, com a finalidade de sugerir reformas (Gordon, 1992:7). Além dela foram estabelecidas várias instituições independentes; a maior parte das reformas educativas foi desenhada por uma comissão independente (composta por educadores, dois empresários e vários políticos); o governo organizou visitas de “paladinos da causa” (pessoas que estavam a favor da reforma e provinham de grupos envolvidos no tema da educação, incluindo representantes dos pais) para que interviessem em foros públicos, em defesa das reformas. Além disto, um grupo de “Avaliadores Educacionais”, composto eminentemente por educadores, reunia-se regularmente para examinar detalhadamente as atividades dos grupos de trabalho, servindo como elo de ligação com os membros do poder legislativo que não faziam parte do gabinete mas que tinham experiência ou interesse no tema da educação (Perris, 1997).

Em 1985, na Jordânia, quando o rei Hussein decidiu transformar uma reforma incremental em reforma integral, nomeou um comitê de reforma, a Comissão Nacional de Avaliação das Políticas Educacionais, dirigida por seu filho, o príncipe herdeiro. A comissão estabeleceu um Grupo de Trabalho Central, composto por representantes do setor privado e do setor público e designou comitês de trabalho no campo, encarregados da coleta de dados. Em geral, o comitê supervisionava o processo de reforma, avaliava as políticas, identificava as inovações eficientes em termos de custos e assessorava o ministério (Berryman, 1997; Haddad, 1994:92-98). Isto deu forte impulso ao processo de reforma, em um país notório por sua alta taxa de rotatividade no Ministério da Educação. Estabeleceu-se, além desta, outra comissão independente (o Centro Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação) com o propósito de supervisionar o processo de implantação. Nela estavam representadas as burocracias de alto nível, as associações de formação vocacional, as universidades e centros de pesquisa, bem como economistas e educadores.

Em São Salvador foi criado um conselho assessor para as etapas de avaliação, composto por 50 representantes de 30 grupos diferentes (incluindo os insurgentes, o clero e especialistas técnicos). Os atores com interesse na educação foram convidados a apresentar documentos de posição ante este conselho. Os resultados foram tão positivos que o ministro, inicialmente cético, decidiu prorrogar a duração do conselho, estendendo-a às etapas de implantação (Reimers, 1997a).

No México, o controle da qualidade da educação superior, uma característica importante das reformas dos anos noventa, foi delegado a entidades que não dependem de nomeações nem do financiamento ministerial, tais como o CENEVAL,¹⁷ ou que são relativamente autônomas (tanto em relação ao ministério, quanto às organizações sindicais), tais como os comitês de avaliação paritária. A partir de 1988, estas entidades impulsionaram a reforma no México com um considerável grau de continuidade, apesar do

¹⁷ O CENEVAL (*Centro Nacional de Evaluación*) é uma instituição não-governamental encarregada dos exames de admissão às escolas secundárias de nível superior e ao ensino superior. O CENEVAL está autorizado a gerar recursos através da venda de serviços de avaliação a instituições educacionais, tanto no país, quanto no exterior.

aumento das turbulências políticas no cenário nacional e da alta rotatividade ministerial durante esse mesmo período (Kent, 1997).

Na Tailândia, o Conselho de Ministros estabeleceu em 1974 um comitê especial integrado por intelectuais tailandeses respeitados e proeminentes, burocratas de alto nível, representantes das organizações civis e das organizações sindicais dos professores (Haddad, 1994:140). Este comitê conseguiu obter o apoio da sociedade para reformas potencialmente polêmicas, como a diversificação do ensino secundário.

Entidades independentes similares foram criadas na Coreia do Sul (Comitê para Implantação da Reforma Educativa), Romênia (Conselho Nacional para a Reforma da Educação) e Uruguai (*Administración Nacional de Educación Pública*, encarregada da educação básica e do ensino secundário).

Estes casos apresentam certos aspectos comuns. Ao que parece, para serem eficazes, estas entidades independentes de assessoria/avaliação devem ser compostas por representantes da sociedade civil, e não apenas por políticos. Além disto, é

conveniente incorporar líderes intelectuais respeitados e formadores de opinião, como jornalistas e especialistas vindos de centros de pesquisa: os líderes intelectuais reforçam a respeitabilidade do conselho, os formadores de opinião ajudam a vincular o processo de reforma com os meios de comunicação, e os especialistas vindos dos centros de pesquisa dão prova de competência tecnocrática. Em alguns casos (o Uruguai é um exemplo), a inclusão de tecnocratas provenientes de organizações internacionais (CEPAL) contribuiu do ponto de vista político porque representou uma garantia de imparcialidade e competência. Na Tailândia, os líderes da comunidade ajudaram a difundir as informações relativas às escolas e fizeram sugestões a respeito da maneira como as escolas poderiam ajudar as comunidades.

Os conselhos independentes de assessoria não são panacéias, mas podem cumprir tarefas políticas cruciais. Em primeiro lugar, a respeitabilidade de seus membros infunde credibilidade à iniciativa de reforma, contribuindo assim para que seja aceita pela sociedade. Em segundo lugar, a presença de jornalistas e intelectuais estabelece vínculos entre os reformistas e o setor formador de opinião, aumentando a probabilidade de

que os comentaristas locais, tanto se transformem em partes interessadas, como passem a escrever com freqüência sobre o tema. Em terceiro lugar, e o mais importante, estes conselhos constituem antídoto para as debilidades esperadas na oferta de iniciativas de reforma. Em alguns casos, por exemplo, os chefes de estado instruem seus ministros da educação no sentido de seguirem as recomendações destes conselhos independentes. Um grupo formalmente constituído com horizontes de prazos mais longos, sem planos alternativos de carreira evidentes, e interessado na reforma pode agir como um contrapeso eficaz ao efeito secundário negativo derivado de uma alta rotatividade ministerial.

Advertência: a eficácia dos conselhos independentes de assessoria/avaliação depende, em grande parte, de algum grau inicial de compromisso por parte do Executivo. Inicialmente, o Executivo deve estar suficientemente comprometido com a reforma para nomear a entidade independente e, em segundo lugar, para instruir seus ministros para que aceitem a assessoria desses comitês. Estes comitês assessores não podem gerar, por si sós, um compromisso governamental com a reforma, se ele

não existir previamente. O que estes comitês podem, sim, fazer, é impulsionar este compromisso, dar-lhe uma orientação, impedir que se arrefeça durante o período de implantação, e estabelecer vínculos mais firmes entre o estado e a sociedade. Outro problema é que, com o transcurso do tempo, estes comitês podem converter-se em outro grupo de interesse, mais preocupado em defender o statu quo que em promover a eficiência do sistema. Finalmente, os conselhos assessores não podem resolver facilmente um dos problemas mais sérios da reforma educativa: a oposição de quem deve assumir-lhe os custos. Continua sendo necessário contar com mecanismos para ganhar aliados na sociedade e neutralizar os opositores da reforma.

4.3 Como reforçar a demanda de reformas

Apesar do recente fortalecimento da demanda social por reformas educativas orientadas pela qualidade, esta demanda provavelmente continua insuficiente. É pouco provável que os beneficiários da reforma (os pais, os empregadores, os cidadãos em geral, por exemplo) se unam por iniciativa

própria para formar grupos de pressão fortes em prol das reformas. Uma estratégia de implantação eficaz requer mecanismos que corrijam esta deficiência do lado da demanda.

Hipótese 1: estratégias de divulgação das informações aumentam a demanda de reformas

Argumento: os cidadãos tendem a minimizar o tempo e a energia que dedicam a informar-se sobre os assuntos públicos. Em um mundo onde o tempo e os recursos são limitados, os cidadãos podem ver pouca utilidade em gastar demasiada energia em procurar compreender assuntos cada vez mais complexos sobre os quais têm escassa influência (“ignorância racional”). Em consequência, recorrem a “atalhos informativos” para formar sua própria opinião: seguem as sugestões dos especialistas técnicos, de seus políticos favoritos, de seus colegas ou de campanhas bem montadas, em vez de tentar absorver de forma ativa as informações existentes. Isto pode operar, tanto a favor, como contra os grupos encarregados das mudanças. De um lado, a “ignorância racional” e os “atalhos informativos” tornam os cidadãos

susceptíveis a deixarem-se levar pelo grupos com poder de veto, que freqüentemente montam campanhas comovedoras e muito eficazes que funcionam como um verdadeiro atalho informativo para os cidadãos. De outro lado, se os grupos encarregados das mudanças reagirem do mesmo modo, quer dizer, adiantarem-se e montarem suas próprias campanhas de informação, terão a possibilidade de conquistar finalmente o apoio dos cidadãos. A divulgação de informações será mais eficaz se estiver respaldada por uma pesquisa “científica” profissional (ver Reimers e McGinn, 1997).

Exemplos: na Nova Zelândia, por exemplo, o governo criou grupos de trabalho (compostos por líderes de todos os grupos de interesse) que se reuniam regularmente em nível local para chegar a um consenso em relação à implantação da reforma. Em São Salvador, na década de noventa, os reformistas combinaram as estratégias de incorporação com estratégias de divulgação das informações. Em um momento em que o entusiasmo da sociedade pelas reformas estava enfraquecendo, os reformistas locais, juntos com uma equipe do *Harvard Institute for International Development* (HIID), começaram a realizar uma série

de reuniões e seminários com os atores locais, dirigentes civis, dirigentes empresariais, jornalistas, funcionários ministeriais, etc. Em uma dessas reuniões estiveram presentes, inclusive, os candidatos à presidência. Como resultado, os partidos de oposição decidiram apoiar a reforma. No Uruguai, o departamento encarregado das reformas também realizou uma campanha maciça de informações logo que foi concluído o desenho do programa de reforma. Estes esforços lograram convencer os cidadãos da necessidade de introduzir reformas profundas, um resultado nada trivial se considerarmos que, pelo fim da década de oitenta, poucos eram os cidadãos que consideravam a reforma educativa como assunto urgente.

Advertências: podem-se fazer duas advertências. Em primeiro lugar, um enfoque de alta visibilidade nem sempre é apropriado. Durante o período de gestação (quando estão sendo feitos estudos sobre as deficiências do país em termos de educação), pode ser mais adequado um enfoque mais discreto. Nesta etapa, caso ocorra uma guerra de relações públicas, o governo estará pouco preparado para ganhá-la. As conclusões e recomendações são incompletas e pode não haver consenso

em torno delas. Envolver toda a opinião pública em debates de políticas em um momento em que nem mesmo os reformistas estão seguros de sua posição pode ter um efeito adverso. Alguns autores sugerem até isolar a equipe encarregada da reforma das interferências externas durante esta etapa (por exemplo, Firestone e Corbett, 1988; Thomas, 1994). No Uruguai, em São Salvador e na Nicarágua, por exemplo, os funcionários somente lançaram campanhas maciças de informação e consulta depois de concluídas as provas de diagnóstico nas escolas públicas e de desenhadas as propostas de reforma.

Em segundo lugar, ainda que contribuam para reforçar a demanda, as informações poderiam mostrar-se incapazes de neutralizar a oposição dos grupos que devem assumir os custos. Quem perde com o processo de reforma nem sempre aceita como válidas mesmo as informações mais transparentes (Reimers e McGinn, 1997; ver também Husén, 1994:18). Em um referendo sobre a necessidade de reformas, por exemplo, 78% dos professores da Polônia votaram contra qualquer mudança, apesar da ampla campanha informativa do governo em favor delas (Sabbat-Swidlicka, 1994). No Paquistão,

uma equipe do HIID realizou amplas pesquisas sobre as necessidades educativas do país, apenas para descobrir que os funcionários da área da educação não levaram nenhuma de suas conclusões em consideração (Reimers e McGinn, 1997; xiv). O mais provável é que os funcionários tenham compreendido os problemas em discussão, mas rejeitaram as informações basicamente porque teriam razões concretas para temer suas consequências: as reformas diminuiriam o poder das burocracias centrais.

Em resumo, uma estratégia mais eficaz consistiria em manter pouca visibilidade informativa durante o período de gestação, passando a uma estratégia de divulgação de ampla visibilidade logo que se tenha uma melhor noção das necessidades e objetivos, que se complemente com estratégias para fazer frente aos opositores.

Hipótese 2: a inclusão dos possíveis beneficiários no desenho e avaliação das reformas aumenta a probabilidade de êxito em sua implantação.

Argumento: como os beneficiários estão diante de benefícios dispersos e contam com diversas opções de “saída”, não é comum reunirem-se para formar grupos eficazes de pressão. O desenvolvimento de estratégias que busquem incorporar os beneficiários potenciais poderia ser uma resposta a este problema. A noção de que a “inclusão” dos atores aumenta a probabilidade de implantação de uma reforma é um tema comum entre os teóricos da democratização e do corporativismo. As políticas de inclusão dão aos reformistas a oportunidade de responder aos que têm reservas e, o que é mais importante, de conquistar os opositores (ver Reimers, 1997b). A inclusão pode converter os atores passivos em partes interessadas ativas, permitindo que os opositores exponham suas objeções, e que os reformistas lhes dêem as respostas adequadas. Assim, “há evidências cada vez maiores que sustentam a convicção de que a inclusão do pessoal local, como os professores, nas decisões relativas ao melhoramento das escolas favorece uma implantação mais eficaz das reformas” (Thomas, 1994:1855; ver também Navarro et al., 1998; Reimers e McGinn, 1997; Crouch e Healy, 1997:1-15; Fiske, 1996; Banco Mundial, 1995:138-142; Husén, 1994:8-9).

Exemplos: uma das razões do êxito do programa das mesquitas do Paquistão foi a incorporação explícita do setor religioso (dos imames), a quem foi atribuída função direta nas escolas. Na Tailândia, o governo esforçou-se ao máximo para envolver os “provedores e consumidores locais da educação” no processo de implantação (Haddad, 1994:157). Os professores e administradores das escolas foram incorporados com o fim de ajudar a desenhar um currículo diversificado e os administradores, pais e alunos foram convocados para avaliar sua eficácia. As escolas ofereceram programas de “capacitação e conscientização”, dando aos povoados e seus habitantes a oportunidade de observar a atuação das novas escolas. Na Nova Zelândia foi dado voto aos pais, que foram feitos membros das “Juntas Diretivas” recentemente criadas e encarregadas das políticas e do funcionamento das escolas. Permitiu-se, ainda, a participação de representantes dos alunos. Com o fim de estimular a participação de outros potenciais beneficiários, como os dirigentes empresariais, por exemplo, introduziu-se em 1991 uma modificação nos estatutos permitindo que qualquer pessoa, não apenas os pais, pudesse ser eleita para a Junta Diretiva.

Advertências: do mesmo modo que no caso das estratégias de divulgação de informações, as estratégias de inclusão podem ser ineficazes – e até contraproducentes – para lidar com os opositores da reforma. Os opositores não deixam de se opor simplesmente porque o governo os ouve. Na década de oitenta, na Argentina, por exemplo, os opositores da reforma participaram dos debates públicos e terminaram bloqueando a aprovação de qualquer reforma significativa. A nova administração de Raúl Alfonsín (1983-1989), eleito após sete anos de regime autoritário, tentou melhorar as relações com os atores do setor educacional, pavimentando assim o caminho para introdução de reformas educativas voltadas para a qualidade, adotando uma política de mudança através da participação “cidadã”. O governo convocou um “Congresso Pedagógico”, composto por assembleias locais, provinciais e nacionais, reunido durante vários anos para chegar a um consenso a respeito de uma nova educação. “Todos deviam ter o direito de participar”, inclusive os atores cujo interesse fosse a manutenção do status quo (Hanson, 1996:309). Em quatro anos de contínuos debates o Congresso não chegou a qualquer consenso significativo. Em parte, isto se deveu ao fato de que os

grupos que deviam assumir os custos, inclusive os sindicatos dos professores e os interesses clericais, aproveitaram seu envolvimento na deliberação das políticas para frear o impulso dos reformistas.

Em 1989, o congresso colombiano aprovou um projeto de lei que dava aos municípios maiores funções nos serviços básicos, em um processo que culminou, na Constituição de 1991, em um dos mandatos de descentralização de maior alcance na América Latina, cobrindo o setor da educação, entre outros. Ainda que algumas reformas tenham sido implantadas entre 1991 e 1994, seus componentes chaves – a aprovação da autonomia escolar e a municipalização do ensino básico – foram bloqueados, em parte devido à resistência do principal sindicato de professores (FECODE), um sindicato altamente organizado e centralizado com mais de 200.000 membros. Apesar de seus esforços de negociação, os funcionários do governo não conseguiram persuadir a FECODE. Mais ainda, a inclusão da FECODE no processo deliberativo das políticas acabou levando os líderes do Congresso a superestimar o nível de oposição da sociedade à reforma. Como resultado, tanto o Congresso, como o

ministro da educação começaram a duvidar do mérito político de algumas reformas (Fiske, 1996; Montenegro, 1995). Em 1993 e 1994 foi adotada nova legislação que ficou muito aquém do objetivo inicial de dar autonomia às escolas para selecionar, contratar e aprovar seu pessoal.

Em 1993, na Polônia, o poderoso de sindicato de professores (ZNP), com 300.000 membros, opôs forte resistência ao esforço do governo para descentralizar o ensino secundário e introduzir um sistema de promoções atrelado ao desempenho dos professores. Para aplacar esta oposição, o governo designou, em 1994, um dirigente do ZNP como ministro da educação e prometeu aumentar os salários do pessoal docente. Apesar disto, a oposição do ZNP continuou tão inflexível quanto antes, provocando, finalmente, a renúncia do ministro da educação (Kazimierz Marcinkiewicz) (ver Sabbat-Swidlicka, 1994).

Em resumo, a inclusão pode ser insuficiente, e até contraproducente. Não trata do motivo pelo qual os grupos com capacidade de veto opõem-se às reformas e não protegem com eficácia as equipes encarregadas das mudanças

das ações empreendidas por esses grupos.

Hipótese 3: nos casos de descentralização, a concessão de maior autonomia financeira às entidades locais aumenta a demanda local em prol da reforma.

Argumento: Para reforçar a demanda local de descentralização é necessário gerar “poder de decisão em nível local”, quer dizer, dar aos órgãos locais os recursos apropriados e a autoridade para administrá-los (Kemmerer, 1994:1415; ver também Rondinelli et al., 1989). Sem novas prerrogativas, como a autonomia em questões orçamentárias e de pessoal, as instituições locais verão a descentralização comum um fardo, não como oportunidade, com o que se corre o risco de que se convertam em opositores da reforma.¹⁸

Exemplos: na Espanha, na década de oitenta, um governo social-democrata adotou uma estratégia de “semi-delegação” da autoridade para as

decisões na área da educação a dezessete regiões semifederativas criadas havia pouco, denominadas “comunidades autônomas”, algumas das quais abrigaram fortes movimentos pró-independência (Hanson, 1990:1989). O governo central deu aos conselhos locais autoridade sobre o pessoal das escolas e sobre as questões orçamentárias. As seis comunidades que receberam “competências”, quer dizer, autoridade para tomar decisões somada a transferências financeiras, aceitaram de bom grado as novas reformas. Em Papua-Nova Guiné, as províncias não apenas receberam autoridade para administrar as escolas, como também considerável controle sobre os gastos. Assim as entidades locais impulsionaram a reforma porque, além das responsabilidades, receberam direitos. Se os reformistas conseguem impedir que as burocracias centrais neguem esses direitos às entidades locais haverá mais possibilidade de que a reforma educativa conte com o apoio dos níveis inferiores. Quando, na Argentina, se tomou a decisão de descentralizar, em 1991, as províncias receberam um significativo aumento de financiamento para administrar sua educação, o que facilitou a aprovação da *Ley de Educación Federal* de 1992. Como era de se esperar, quando estas verbas

¹⁸ Para maiores informações sobre os ganhos de eficiência associados à autonomia local em questões orçamentárias, ver Savedoff (1998).

começaram a ser reduzidas em 1995, voltaram a surgir tensões entre o governo central e as províncias (García de Fanelli, 1997:99-102).

Advertências: a literatura referente aos benefícios e desvantagens da descentralização é abundante, o que sugere que ela não é uma panacéia. Deixando de lado a controvérsia sobre se a descentralização favorece um melhor aprendizado, é fora de dúvida que envolve alguns riscos políticos. Ela pode reduzir, em vez de aumentar, a responsabilidade das elites locais pelos resultados. As instituições descentralizadas poderiam refletir, mas não resolver, as práticas sociais regressivas. Em Bijnor, na Índia, por exemplo, as escolas locais descentralizadas incorporam práticas discriminatórias comuns em todos os povoados locais, o que, de modo geral, é um desincentivo ao ingresso nas escolas das meninas hindus e das minorias muçulmanas (Jeffery e Jeffery, 1998). Mais ainda, o fato de dar-se autonomia fiscal às entidades locais poderia não ser suficiente para resolver um problema político maior associado à descentralização: o compromisso incerto, insincero e contraditório das autoridades centrais, como se analisou no capítulo 2. Estes problemas continuarão mesmo

depois que as autoridades locais derem seu apoio à descentralização. Uma vez que desaparecem os fatores que levaram o estado a descentralizar (déficit de informações fiscais, necessidade de legitimidade, conflitos políticos entre os diferentes níveis, ou entre os burocratas), a autoridade central pode ver-se tentada a reverter o processo de descentralização.

4.4 Como neutralizar os opositores da reforma; como superar os obstáculos institucionais

As equipes encarregadas das reformas ver-se-ão freqüentemente frente a grupos poderosos com capacidade de veto que não cederão ante estratégias de inclusão, informação ou compensação. Será necessário então renunciar a tais estratégias em favor de outras que reduzam a influência dos grupos com poder de veto. As organizações sindicais dos professores poderiam ser um desses grupos. Estas agremiações percebem amiúde que as reformas orientadas para a qualidade implicam grandes sacrifícios de suas partes, tanto materiais quanto políticos. Comparados com outros atores que devem assumir os custos, os sindicatos

de professores gozam de vantagens políticas comparativas em sua qualidade de grupo de pressão: são muito bem organizados, centralizados e politizados e têm uma ampla cobertura do setor trabalhista que representam. Assim, se ficarem contra as reformas, podem solapar seriamente o processo. Por estas razões, a aprovação e implantação das reformas depende da cooperação dos sindicatos de professores ou, ao menos, de que sejam impedidos de desviar o processo de reforma.

Em determinadas situações o governo se vê de mãos atadas. A cooperação ou não dos sindicatos depende de fatores institucionais que ficam fora do controle dos reformistas. Em outras, contudo, os governos podem influir significativamente no grau de cooperação dos sindicatos. Na presente seção analisam-se essas situações.

Hipótese 1: a afiliação dos sindicatos de professores (ou qualquer grupo que tenha de assumir os custos) com partidos políticos de oposição piora as relações entre os governos e tais organizações.

Argumento: muitos cientistas políticos ressaltam que as características das instituições políticas de um país determinam o tipo de políticas públicas que são aprovadas (ver Kaufman, 1999; Crowson et al., 1996). Os países que têm partidos políticos fragmentados e polarizados, por exemplo, enfrentam maiores problemas de governabilidade (Haggard e Kaufman, 1995; Mainwaring e Scully, 1995). Em tais situações, os sindicatos que tenham fortes vínculos institucionais com os partidos de oposição tendem a ser menos cooperadores, mais ainda se tais partidos tiverem uma forte presença no congresso. Surge assim uma relação simbiótica entre ambos os atores: os partidos presentes no poder legislativo que têm laços com os sindicatos inclinam-se a considerá-los dignos de defesa; ao mesmo tempo, os sindicatos, que esperam que o legislativo defenda sua causa, sentem-se ainda mais motivados a adotar uma postura recalcitrante – fazer ouvir suas vozes porque esperam ser escutados, obrigando assim os legisladores a prestar mais atenção a sua causa.

Exemplos: em 1994, na Polônia, o sindicato de professores de maior importância desenvolveu vínculos estreitos com o principal partido de

oposição, a Aliança Democrática de Esquerda, o que fez que o processo de reforma começasse a decair. Na Argentina, entre 1983 e 1989, como na Polônia na década de noventa, a tentativa do governo de reformar o Estado e estabilizar a economia gerou uma enorme tensão entre o partido governante (a UCR) e o principal partido de oposição (os peronistas). Em 1986, o Partido Peronista tirou da UCR o controle de um dos sindicatos de professores (CTERA), incorporando-o à principal federação trabalhista do país, a também peronista *Confederación General del Trabajo* (CGT). Em consequência, as relações entre o governo e as organizações sindicais dos professores tornaram-se cada vez mais hostis. Na década de noventa, o governo teve problemas com sua tentativa de introduzir reformas no setor universitário, em parte devido aos fortes vínculos existentes entre as organizações estudantis e os partidos de oposição (García de Fanelli, 1997).

Advertências: se a afiliação das organizações sindicais com os partidos de oposição podem criar obstáculos à cooperação entre o governo e tais agremiações, a afiliação delas com o partido governante não é garantia de sua cooperação. Os sindicatos podem usar

suas relações com os dirigentes do partido governante – muitos dos quais ocupam cargos influentes no governo – para promover seus objetivos políticos. Esta é uma das razões pelas quais fracassaram os esforços de descentralização do setor educacional no México na década de oitenta. A idéia de ter que negociar as condições de trabalho e outros assuntos com 31 entidades governamentais distintas não agradou ao principal sindicato de professores, o SNTE (Fiske, 1996:18), e logo começaram as greves. O verdadeiro xeque-mate foi dado quando os sindicatos começaram a utilizar seus vínculos com outros membros do partido governante que participavam da burocracia e que também se opunham à descentralização para conjuntamente bloquear as reformas. Assim, a afiliação com o partido governante facilitou o surgimento de uma formidável coalizão entre os sindicatos e a burocracia que obrigou o governo mexicano a retroceder (McGinn e Steet, 1986:486-488; Lorey, 1995; Perissinoto, 1983).

Corolário: a melhoria das relações entre o executivo e o legislativo com relação ao tema da reforma educativa pode, por sua vez, moderar a oposição dos sindicatos.

O problema colocado pela análise anterior é que supõe que os partidos estão sempre submetidos aos sindicatos. Com maior frequência a direção da influência tem o sentido inverso: os partidos podem disciplinar e obter a cooperação dos grupos de interesse a eles afiliados. Os presidentes que conseguem negociar diretamente com os partidos políticos – e conquistar seu apoio – podem persuadir estes partidos a pedir maior cooperação dos sindicatos. Os executivos voltados para a reforma que levam a sério suas relações com o legislativo (que, por exemplo, consultam os partidos de oposição, incentivam seus ministros e assessores técnicos a assistirem as sessões do congresso, respondem às inquietações dos legisladores, aceitam alguns pleitos da oposição, etc.) revelam alta probabilidade de obter este tipo de respaldo (ver Corrales, 1997). Devido à ampla popularidade e prestígio de muitas reformas educativas, é até possível que os legisladores da oposição se inclinem a apoiá-las, deixando suas disputas com o executivo para outras políticas públicas mais controversas, na medida em que o executivo leve em consideração algumas de suas inquietações. Isto poderia neutralizar a oposição dos sindicatos de professores. É provável que os sindicatos adotem outra estratégia ao

dar-se conta de que não haverá atuação a seu favor no congresso.

Hipótese 2: a fragmentação interna das organizações sindicais são um obstáculo à cooperação entre elas e o governo; a fragmentação externa das organizações sindicais diminui sua força.

Argumento: Murillo (1999) sustenta que o nível de fragmentação, tanto interna, quanto externa, é mais importante até que a afiliação política das organizações sindicais. Os sindicatos que sofrem divisões internas, quer dizer, cujos dirigentes enfrentam sérios conflitos internos, incluindo desafios à liderança, tornam-se mais propensos a opor-se às reformas. Quando os dirigentes das organizações sindicais se sentem ameaçados de baixo, cresce a probabilidade de que atuem como “representantes das bases”. Sentirão mais necessidade de competir pelos votos dos membros do sindicato, desafiando o Estado e bloqueando seus esforços para impor restrições. Em contrapartida, os dirigentes sindicais que não enfrentam ameaças internas sentem-se confortáveis negociando com o Estado, sempre e desde que recebam alguma compensação.

Por outro lado, quando os sindicatos estão fragmentados do ponto de vista externo, vale dizer, quando o setor educacional contém múltiplas organizações sindicais que competem entre si para angariar membros entre o professorado, são menos eficazes em colocar obstáculos à reforma. Neste ambiente institucional cada organização sindical é “mais fraca, e só pode negociar depois de coordenar suas ações”. Os problemas de ação coletiva associados à fragmentação sindical reduzem a capacidade dessas organizações de bloquear as reformas.

Exemplos: Murillo ilustra seu argumento comparando México e Argentina na década de noventa. Ambos os países são exemplos de implantação de reformas, ainda que com diferentes graus de concessões por parte do governo. Desde o início da década de oitenta, no México, o SNTE enfrentou uma grave fragmentação interna, o que levou seus dirigentes a adotarem uma posição anti-reforma mais firme. Quando Salinas assumiu o governo em 1988, enfrentou este problema, resolvendo a fragmentação interna e oferecendo compensações políticas e materiais. Na Argentina, os sindicatos de professores sofriam uma fragmentação externa. Além dos três principais sindicatos nacionais

(CTERA, UDA e AMET) existiam numerosas organizações sindicais menores e independentes no nível provincial. Por conseguinte, estas organizações tinham toda sorte de motivações para opor-se ao governo (sua posição como entidades que deviam assumir os custos, seus vínculos com os partidos de oposição), mas não contavam com poder de negociação para obter concessões (fragmentação externa). Assim, o governo não teve de ceder muito.

Advertências: os fatores institucionais que aumentam a propensão dos sindicatos a desafiar a reforma – os vínculos com partidos de oposição em um sistema partidário polarizado e níveis de fragmentação interna ou externa – não são impossíveis de superar. Os governos podem enfrentar esses obstáculos políticos institucionais. Especificamente, podem isolar os opositores da reforma, ou simplesmente criar alianças com outros grupos de pressão como contrapeso.

Hipótese 3: as alianças estratégicas entre os grupos que assumem os custos e outros atores da

sociedade criam obstáculos à implantação da reforma.

Argumento: quando os grupos com poder de veto formam alianças estratégicas com outros grupos da sociedade, a implantação da reforma fica afetada. Para compreender isto é importante considerar quais atores poderiam servir como possíveis aliados dos sindicatos de professores. Nos processos de reforma educativa, os atores podem ser classificados em dois grupos (Cerych e Sabatier, 1994). Um deles corresponde aos “atores afetados”, ou entidades que assumem os custos: os que sofrem diretamente as conseqüências da reforma e que desempenham os papéis mais importantes no processo de sua implantação (por exemplo, os sindicatos de professores, os parlamentares, as federações de alunos universitários). O segundo grupo corresponde aos “atores externos”: aqueles que não sofrem diretamente o impacto, benéfico ou não, das reformas (por exemplo, os cidadãos em geral, a opinião pública, os empregadores, os líderes de opinião, os meios de comunicação, o clero, alguns estudantes, algumas associações de pais, as ONGs). Embora não sejam partes diretamente interessadas, estes atores externos desempenham um papel

chave na política da reforma educativa, pois podem servir de aliados decisivos, pró ou anti-reforma. Se os sindicatos conseguem criar alianças com “atores externos” (Cenário 1 do Apêndice), ou com “grupos que assumem os custos” (Cenário 2 do Apêndice), as reformas ficarão ameaçadas. Em contrapartida, se as equipes encarregadas das reformas se adiantam à formação destas alianças, talvez criando suas próprias coalizões como contrapeso, podem reduzir a força dos grupos com poder de veto.

Exemplos: na Austrália, entre 1987 e 1992, o governo empreendeu um esforço de reforma sistêmica de amplo alcance, que incluiu a gestão das escolas em nível local e o estabelecimento de um currículo nacional para todos os estados nos níveis básico e secundário de ensino. As reformas fundamentavam-se nos princípios da “racionalidade econômica”: maior eficiência das escolas, metas mais altas quanto a resultado, eficácia e responsabilidade pelos resultados sem gerar maiores gastos para o estado (Robertson e Woock, 1991). As organizações sindicais criaram alianças anti-reformistas com outros atores afetados: os políticos que estavam no parlamento (Cenário 2). Inicialmente, o governo tentou negociar através de um

mecanismo “corporativista”: incorporando os grupos de interesse oficialmente reconhecidos que estavam sendo afetados pelas reformas no desenho das políticas (Robertson, 1994; Robertson e Woock, 1991). Isto, porém, serviu apenas para que os grupos que assumiam os custos tivessem acesso ao desenho das políticas, o que utilizaram para bloquear o projeto. Até o final da década de oitenta, apesar da emissão de mais de vinte relatórios que apoiavam a reforma curricular, havia-se avançado muito pouco.

Advertência: ao contrário das outras duas condições (vínculos das organizações sindicais com a oposição e níveis de fragmentação), a incidência das alianças com outros atores da sociedade pode, na verdade, ser configurada por ações do governo. Especificamente, os governos têm a capacidade de isolar os grupos recalcitrantes de oposição. Como regra geral, os governos não deveriam excluir os opositores políticos, nem renunciar com facilidade à tarefa de convencê-los. A tentativa de isolar um ator da sociedade constitui sempre um risco político, pois agrava a ira dos atores anti-reforma e reflete uma falta de compromisso com a participação, o que prejudicar a credibilidade do processo de

reforma. Assim, os reformistas devem usar de cautela e moderação na aplicação das estratégias de isolamento. Quando os opositores são recalcitrantes, porém, deixá-los de fora pode ser a única alternativa sempre que façam esforços para mobilizar novos aliados.

Isto é precisamente o que fez o governo australiano a partir de 1992. Um novo primeiro ministro a favor da reforma decidiu impulsionar novamente as reformas educativas, mas isolando os sindicatos de professores desta feita, em vez de ativar o corporativismo (ver Pascoe e Pascoe, 1996). O ministro evitou tratar face a face com os sindicatos e instruiu seus funcionários para que fizessem o mesmo. Evitava, inclusive, mencionar os sindicatos em público (Pascoe e Pascoe, 1996; Robertson, 1994:103).

O governo foi além do simples isolamento dos sindicatos. Desejava impedir o Cenário 1, formando suas próprias alianças com outros atores. Lançou assim uma intensa campanha de comunicações e incorporação voltada para os atores externos. Organizou, por exemplo, uma série de reuniões com jornalistas, grupos civis, ONGs, associações de pais e muitos outros líderes da sociedade civil. Fez também

uso intensivo da publicidade nos jornais e campanhas maciças de divulgação de informações. Com o fim de impedir a possibilidade do Cenário 2, o governo adotou a estratégia de cooptação dos diretores das escolas, um dos potenciais perdedores no processo de reforma. Os diretores de escola receberam um interessante pacote de “incentivos à participação”, como a capacidade de contratar seu próprio pessoal e administrar seu orçamento, a liberação de muitas normas burocráticas, atraentes pacotes de remuneração e programas de desenvolvimento profissional. Em poucas palavras: o governo criou uma aliança estratégica com um dos potenciais afetados mais determinantes (os diretores), adiantando-se assim a suas tentativas de formar alianças de oposição.

Na década de noventa, o México adotou uma estratégia similar. Canalizando o financiamento para setores e atores antes subfinanciados, o governo conquistou novos aliados políticos e, por sua vez, diminuiu as possibilidades de aliança dos sindicatos. Por exemplo: destinou-se considerável financiamento para criação de 18 novos institutos tecnológicos, que mantêm estreitos vínculos com os empregadores do setor privado. Instaram-se as

instituições públicas a ampliar suas receitas oriundas de fontes não governamentais através do aumento das matrículas dos alunos, da venda de serviços e do estabelecimento de contratos com o setor privado. Como resultado, abriu-se espaço para novos atores – empresários, reitores, chefes de departamentos, consultores e pesquisadores nas áreas das políticas – deixando-se “fora do jogo” os potenciais afetados – os líderes sindicais, ativistas estudantis e setores acadêmicos (Kent, 1993).

Em consequência, as alianças maximizam o poder dos grupos com capacidade de veto, mas também o das equipes encarregadas das mudanças. Se os reformistas conseguem formar suas próprias alianças com atores externos e potencialmente afetados, podem anular alguns dos fatores institucionais que reforçam o poder dos grupos com capacidade de veto.

5. Conclusão

Os entraves políticos às reformas educativas não são triviais, mas também não são impossíveis de superar-se. A partir da década de oitenta, numerosos

países de regiões distintas e com diferentes níveis de desenvolvimento foram capazes de aprovar e implantar impressionantes reformas educativas voltadas para a qualidade. A lição aprendida com estes casos é que a implantação da reforma é possível sempre que alguma ou várias das seguintes condições sejam atendidas:

- solução do problema do impacto do custo das reformas. Uma maneira de tornar mais factível a implantação das reformas, do ponto de vista político, consiste em compensar seus custos produzindo o que Wilson (1973) denominaria “benefícios concentrados”. Estes benefícios podem ser materiais (melhores salários) ou políticos (reorganização da política referente às organizações sindicais). Cada uma destas estratégias, contudo, implica riscos: as reformas voltadas para o “acesso” são mais onerosas e se prestam a acusações de corrupção; os enfoques gradualistas correm o risco de perder o impulso e a tática de incluir várias reformas em um mesmo pacote poderia fazer que as reformas educativas fiquem relegadas a segundo plano, ou sujeitas a composições. Apesar disto, estes enfoques permitem reforçar a possibilidade de implantação da reforma pois abordam o impacto de seus custos.

- Reforço da oferta e demanda de reformas. Tanto a oferta de reformas (representada pela iniciativa governamental), quando a demanda de reformas (representada pelo clamor organizado dos cidadãos) podem ser fracos ou inconfiáveis. Assim, a implantação com sucesso de qualquer reforma exige que se aborde este aspecto. A falta de ofertas de reformas pode ser tratada assegurando-se um horizonte de tempo mais longo aos reformistas (quer dizer, diminuindo as taxas de rotatividade nos cargos ministeriais), mantendo-se vínculos com a economia e os assessores internacionais e, o que é mais importante, estabelecendo conselhos assessores independentes. Esta última opção revela-se uma promissora mudança institucional ao alcance de qualquer governo. Esses conselhos independentes têm a capacidade de impulsionar e sustentar o compromisso ministerial, ao mesmo tempo que criam vínculos entre os reformistas e os atores sociais.

A falta de apoio às reformas poderia ser resolvida através de: a) estratégias de inclusão que atribuam papéis concretos aos interessados passivos (incorporando, por exemplo, os pais às novas juntas diretoras das

escolas), b) campanhas de informações que se contraponham à tendência da opinião pública em geral para permanecer como “ignorante racional” e c) a concessão de autonomia financeira (e não apenas de novas obrigações) às entidades locais nos casos que envolverem descentralização. É preciso ter-se em mente, contudo, que estas medidas são eficazes principalmente como mecanismos de mobilização dos possíveis beneficiários que, a princípio, mostrem-se apáticos em relação às reformas. São estratégias menos eficazes, e talvez contraproducentes, de solução dos desafios provenientes dos grupos que devem assumir os custos. Esses grupos não se transformarão em defensores da reforma simplesmente porque são ouvidos, ou porque a eles dirigem-se campanhas de informação.

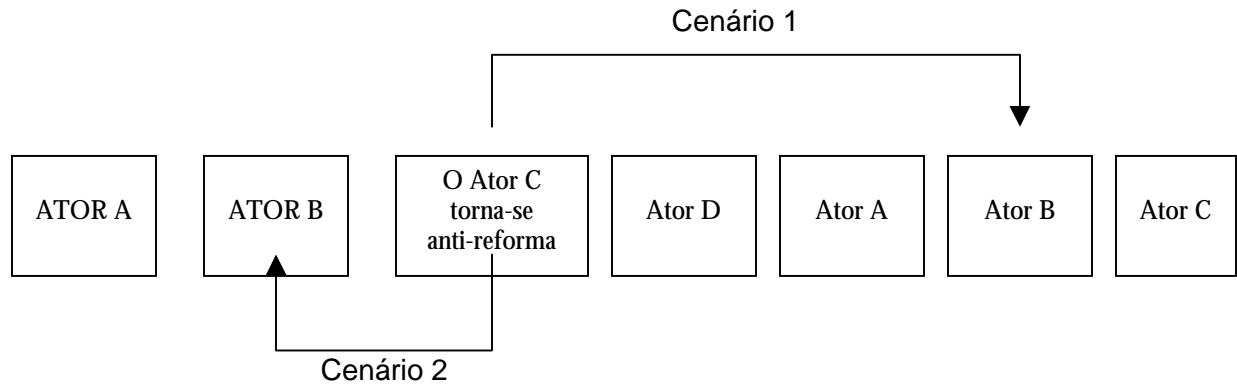
- Solução dos fatores institucionais que aumentam o poder de negociação dos grupos com capacidade de veto. As reformas educativas produzem perdedores. Isto é inevitável. Se estes perdedores tomam posições ativas e criam obstáculos ao processo, ou não dependerá de certas variáveis institucionais: a) fortes vínculos entre as organizações sindicais e os partidos de

oposição, nos sistemas com partidos políticos polarizados, b) o estado das relações entre o executivo e o poder legislativo, c) os desafios às lideranças dentro e fora dos sindicatos e d) as alianças estratégicas entre as organizações sindicais e outros grupos da sociedade. Destes quatro aspectos, o (b) e o (d) são os mais suscetíveis às políticas governamentais, já que, nestas áreas, as mediadas tomadas pelo governo podem superar esses obstáculos institucionais.

- É evidente, para que as reformas educativas voltadas para a qualidade tenham êxito do ponto de vista político, que é imprescindível superar os três obstáculos que acabo de mencionar. Não está claro, contudo, quais são as variáveis e os enfoques mais favoráveis para fazê-lo. Devido às limitações no processo de seleção dos casos utilizados neste documento foi impossível produzir avaliações definitivas sobre a validade geral dos fatores cobertos pelas hipóteses. Apesar disto, os fatores identificados estão fundamentados teoricamente e, o que é mais importante, estão suficientemente fundamentados empiricamente para merecer a atenção de futuros pesquisadores.

APÊNDICE

Cenários para evitar o confronto com “atores afetados” contrários à reforma



Atores Afetados

políticos, sindicatos de professores, a burocracia
diretores, federações de alunos universitários, etc.

Atores Externos

dirigentes civis, opinião pública
pais, clero, mídia, empregadores,
etc.

Cenário 1: os atores anti-reforma formam uma aliança com atores externos

Cenário 2: um ator anti-reforma forma uma aliança com outro ator afetado

Resultado: instabilidade política durante a implantação

Referências

- Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1996. *Economic and Social Progress in Latin America, 1996 Report: Making Social Services Work*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento.
- Banco Mundial, 1996. *From Plan to Market. World Development Report 1996*. Nova Iorque, Oxford University Press.
- _____. 1995. *Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*. Washington DC: Banco Mundial.
- _____. 1993. *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Washington DC: Banco Mundial.
- Barber, Benjamin. 1992. "Jihad vs. McWorld". *The Atlantic Monthly* (março): 53-63.
- Berryman, Sue. 1997. "How to Change the Quality of Education". Washington, DC: Banco Mundial, janeiro (mimeografado).
- Bird, Richard M. e Christine I. Wallich. 1994. "Local Government Finance in Transition Economies: Policy and Institutional Issues". Em Salvatore Schiavo-Campo, ed., *Institutional Change and the Public Sector in Transitional Economies*. Washington, DC: Documento de discussão do Banco Mundial.
- Birzea, César. 1994. "Educational Policies of the Countries in Transition". Estrasburgo, França. Conselho para Cooperação Cultural (mimeografado).
- _____. 1995. "Educational Reform and Educational Research in Central-Eastern Europe: The Case of Romania". Bucareste, Romênia: Institut de Cercetari Pedagogice (mimeografado).
- Carnoy, Martin. 1995. "Structural Adjustment and the Changing Face of Education". *International Labour Review*, 134, 6:653-673.
- Carnoy, Martin e Cláudio de Moura Castro. 1997. "Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?" em C.Castro e M. Carnoy, eds. *La reforma educativa en América Latina*. Washington, DC: Diálogo Interamericano.
- Cerych, L. E P. Sabatier. 1994. "Reforms and Higher Education:

- Implementation". Em Torsten Husén e T. Neville Postlethwaite, eds. *The International Encyclopedia of Education*. Pergamon Press.
- Cornelius, Wayne Al., Ann L. Craig e Jonathan Fox, eds. 1994. *Transforming State-Society Relations in Mexico*. San Diego, Center of North-American-Mexican Studies, Universidade da Califórnia de San Diego.
- Cooper, B.S. e C.T. Kerchner, 1994. "Labor Relations in Education". In Torsten Husén e T. Neville Postlethwaite, eds., *The International Encyclopedia of Education*. Pergamon Press.
- Corrales, Javier. 1998. "Coalitions and Corporate Choices in Argentina, 1976-1994: The Recent Private Sector Support of Privatization". *Studies in Comparative International Development* 32, 4 (inverno): 24-51.
- _____. 1997-98. "Do Economic Crises Contribute to Economic Reforms: Argentina and Venezuela in the 1990s". *Political Science Quarterly* 112,4.
- _____. 1997. "Why Argentines followed Cavallo: A Technopol between Democracy and Economic Reform". Em Jorge I. Domínguez, ed. *Technopols*. University Park, PA: Penn State Press.
- Córdova Vacías, Ricardo. 1996. "El Salvador. Transition from Civil War". Em Jorge I. Domínguez e Abraham F. Lowenthal, eds. *Constructing Democratic Governance. Mexico, Central America and the Caribbean*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Crouch, Luis, e F. Henry Healey. 1997. *Education Reform Support*. Volume 1. Washington DC, USAID, Departamento de Desenvolvimento Sustentável.
- Crowson, Robert L., William Lowe Boyd e Hamne B. Mawhinney. 1996. *The Politics of Education and the New Institutionalism: Reinventing the American School*. Washington, DC: The Falmer Press.
- de Groot, Hans. 1988. "Decentralization decisions in bureaucracies as a principal-agent problem". *Journal of Public Economics* 36: 323-337.
- Domínguez, Jorge I. 1997. *Technopols*. University Park, PA: Penn State Press.

- Edwards, Sebastian. 1995. *Crisis and reform in Latin America*. Oxford University Press.
- Espínola, Viola. 1997. "Descentralización del sistema educacional en Chile: impacto en la gestión de las escuelas". Documento da Série Nol 10 do Grupo de Desenvolvimento Humano y Social para América Latina y Región del Caribe, Banco Mundial, Washington, DC.
- Europa World Year Book*. Londres: Staples Printers, Rochester Limited. Diversas edições.
- Fiske, Edward B. 1996. *Decentralization of Education. Politics and Consensus*. Washington, DC: Banco Mundial.
- García de Fanelli, Ana M. 1997. "Reformas en la educación básica y superior en la Argentina: Avances y restricciones en su implementación." Em Julio C. Bamgina et al., eds., *Los desafíos para el Estado en la Argentina actual*. Buenos Aires: Centro de estudios sobre Política, Administración y Sociedad (CEPAS), Universidad de Buenos Aires.
- Geddes, Bárbara. 1994. *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gobson, Edward L. 1997. "The Populist Road to Market Reform. Policy and Electoral Coalitions in Mexico and Argentina." *World Politics* 49 (abril):339-70.
- Giraldo, Jeanne K. 1997. "Development and Democracy in Chile: Minister Alejandro Foxley and the Concertación's Project for the 1990s". Em Jorge I. Domínguez, ed. *Technopols*. Penn State Press.
- González, Rosa Amélia. 1998. "Cambios institucionales en el sector social: marchas y contramarchas de la descentralización de la educación y la salud en Venezuela." Documento apresentado no XXI Congresso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Chicago, IL, setembro 24-26 (mimeo).
- Gordon, Liz. 1992. "The New Zealand State and Education Reforms: 'Competing' Interests." Washington, D.C.: Departamento de Educação dos Estados Unidos (mimeo).
- Graham, Carol. 1996. *Private Markets for Public Goods: Raising the Stakes in Economic Reform*, Programa

- Estrangeiro de Estudo de Políticas, abril, mimeo.
- Grindle, Merilee, ed. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Haddad, Wadi D., com a assistência de Terri Demsky. 1994. *The Dynamics of Education Policymaking: case studies of Burkina Faso, Jordan, Peru and Thailand*. Washington, D.C.: IBRD/Banco Mundial.
- Haggard, Stephan e Robert R. Kaufman. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hanson, E. Mark. 1989. "Decentralization and Regionalization in Educational Administration: Comparisons of Venezuela, Colombia and Spain." *Comparative Education* 25, 1:41-55.
- _____. 1990. "School-Based Management and Educational Reform in the United States and Spain." *Comparative Educacion Review* 34, 4 (novembro):523-537.
- _____. 1996. "Educational Reform under Autocratic and Democratic Governments: The Case of Argentina." *Comparative Education* 32, 3:303-317.
- Husén, Torsten. 1994. "Problems of Education Reform in a Changing Society." Em Abraham Yagev, ed., e Val D. Rust, vol. Ed., *International Perspectives on Education and Society Volume 4*. Greenwich, CT: JAI Press, Inc.
- International Labour Review. 1995. "Perspectives. Educational Reform: Issues and Trends." *International Labour Review* 134, 6:753-770.
- Jeffery, Patricia e Roger Jeffery. 1998. "Gender, Community and the Local State". Em Patricia Jeffery e Amrita Basu, eds. *Appropriating Gender*. Nova York: Routledge.
- Kalous, Jaroslav. 1996. "Civic Education Reform in the Context of Trasition." Documento apresentado na Conferência "Individualismo e comunidade numa sociedade democrática", organizada pelo Centro de Educação Cívica e o Centro Federal de Educação Política da República Federal Alemã, Washington, D.C., outubro 6-11.

- Kaufman, Robert R. 1999. "Approaches to the Study of State Reform in Latin America and Postsocialist Countries". *Comparative Politics* 31, 3:357-375.
- Kay, Bruce H. 1996. "Fujipopulismo' and the Liberal State in Peru, 1990-1995." *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 38, 4 (Inverno):55-98.
- Kemmerer, F. 1994. "Descentralization of Schooling in Developing Nations." Em Torsten Husen e T. Neville Postlethwaite, eds., *The International Encyclopedia of Education*. Pergamon Press.
- Kent, Rollin. 1997. "Continuity or New Directions in Mexican Higher Education?" Documento apresentado no 20º Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, abril 17-19, Guadalajara, México.
- _____. 1993. "What is Changing in Mexican Public Universities in the Face of Recent Policy Initiatives for Higher Education." Documento apresentado na 18º Conferência Anual da Associação para o Estudo da Educação Superior, novembro 4-7, Pittsburg, PA (mimeo).
- Lorey, David E. 1995. "Education and the challenges of Mexican Development." *Challenge* 38, 2 (março-abril).
- Mainwaring, Scott e Timothy R. Scully, eds. 1995. *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Meza, Darly. 1997. "Descentralización educacional, organización y manejo de las escuelas a nivel local: el caso de El Salvador: EDUCO." Informe 9. Grupo de Desarrollo Humano, América Latina y la Región del Caribe.
- Ministerio de Educación. 1997. *EDUCO: A Learning and Teaching Experience*. San Salvador, El Salvador: Gobierno de El Salvador.
- McGinn, Noel e Susan Street. 1986. "Educational Decentralization: Weak State or Strong State?" *Comparative Education Review* 30, 4 (novembro):471-490.
- McGregor, Karen. 1996. "Radical Changes in the Education System are Being Hampered by the Democratic Process. When a Long Game Takes just too Long." *Times Education Supplement*, janeiro 5, 1996, pp. 11.

- Montenegro, Armando. 1995. "Na Incomplete Educational Reform: The Case of Colombia." Washington, D.C.: Banco Mundial, Documentos de Trabalho sobre Desenvolvimento do Capital Humano e Políticas Operacionais, agosto, mimeo.
- Moon, Yong-Lin. 1998. "The Education Reform in Korea and Future Tasks." *Korean Observer* 24, 2 (verão):235-258.
- Morrow, Daniel. 1998. "The Political Challenges of Advancing Economics Reforms in Latin America." Relatório baseado no primeiro encontro da Rede de Reformas Econômicas da Fundação Carnegie para a Paz Internacional em colaboração com o Instituto de Desenvolvimento Econômico do Banco Mundial, Washington, D.C.
- Murillo, M. Victoria. No prelo. "Recovering Political Dynamics: Teachers' Unions and the Decentralization of Education in Argentina and Mexico." *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*.
- Naim, Moisés. 1995. "Latin America's Journey to the Market. From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy". Documentos Ocasionales, nº 62, Centro Internacional para el Crecimiento Económico.
- Nelson, Joan. 1999. "Comments". Conferência sobre *Reformas Institucionales, crecimiento y desarrollo humano en América Latina*, Universidad de Yale, New Haven, CT, abril 16-17.
- _____. 1999. *Economic Crisis and Policy Change. The Politics of Adjustment in Developing World*. Princeton University Press.
- Pascoe, Susan e Robert Pascoe. 1997. "Education Reform in Victoria, Australia." Washington, D.C.: Banco Mundial (mimeo).
- Perissinotto, Giorgio. 1983. "Educational Reform in Mexico" *Current History*, 82 (dezembro):425-430.
- Perris, Lyall. 1997. "Implementing Education Reform in New Zealand: 1987-1997." Borrador 4, (mimeo).
- Pape, John. 1998. "Changing Education for Majority Rule in Zimbabwe and South Africa". *Comparative Educational Review* 42, 3 (agosto):253-266.
- Plank, D.N. e W.L. Boyd. 1994. "Politics and Governance of Education".

- Em Torsten Husén e Neville Postlethwaite, eds., *The International Encyclopedia of Education*. Pergamon Press.
- Psacharopoulos, George. 1990. "Why Educational Policies can Fail: Na Overview of Selected African Experience." Washington, D.C.: Documento de discussão do Banco Mundial nº 82, Serie do Departamento Técnico para Africa.
- Puryear, Jeffrey, 1997^a, "Education in Latin America: Problems and Challenges". Santiago Chile: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe, Série Documentos Ocasionales nº 7.
- _____, 1997b. "Educational Reform in the Americas: External Forces and Internal Challenges." Washington, D.C.: Inter-American Dialogue (mimeo).
- Reimers, Fernando, 1997^a, "Participation, Policy Dialogue and Education Setor Analysis." Em James Lynch, Celia Modgil e Sohan Modgil, eds. *Education and Development: Tradition and Innovation. Volume I, Concepts, Approaches and Assumptions*. Herndon, VA: Cassell.
- _____. 1997b. "The Role of Community in Expanding Educational Opportunities: The EDUCO Schools in El Salvador." Em James Lynch, Celia Modgil e Sohan Modgil, eds. *Education and Development: Tradition and Innovation. Volume II, Equity and Excellence in Education for Development*. Herndon, VA: Cassell.
- Reimers, Fernando e Noel McGinn. 1997. *Informed Dialogue. Using Research to Shape Education Policy Around the World*. Westport, CT: Praeger Press.
- Robertson, Susan L. 1994. "Australia Education Inc.: The Corporate Reorganization of Public Education in Australia." Em Abraham Yogev, ed., e Val D. Rust, vol ed., *International Perspectives on Education and Society*, Volume 4, Greenwich, CT: JAI Press, Inc.
- Robertson, Susan L. e Roger R. Woock. 1991. "The Political Economy of Educational 'Reform' in Australia". Em Mark B. Ginsburg, ed., *Understanding Educational Reform in Global Context*. Nova York: Garland Publishing, Inc.

- Rondinelli, Dennis A. 1981. "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries?" *International Review of Administrative Science* 47, 2:133-145.
- Rondinelli, Dennis A., James S. McCullough e Ronald W. Johnson. 1989. "Analysing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political-Economy Framework." *Development and Change* 20:57-87.
- Rodrik, Dani. 1989. "Promises, promises. Credible policy reform via signalling." *The Economic Journal* 99.
- _____. 1997. "Sense and Nonsense in the Globalization Debate." *Foreign Policy* 107 (verão): 19-37.
- Sabbat-Swidlicka, Anna. 1994. "Education Reform in Poland". *RFE/RL Research Report* 3, 3 (21 de janeiro):43-47.
- Savedoff, Wiliam, ed. 1998. *Organization Matters. Agency problems in Health and Education in Latin America*. Washington, D.C.:Banco Inter-Americano de Desenvolvimento.
- Strange, Susan. 1992. "States, Firms, and diplomacy." *International Affairs* 68, 1 (janeiro):1-15.
- Thomas, R.M. 1994. "Implementation of Educational Refoms." Em Torsten Husen e Neville Postlethwaite, eds., *The International Encyclopedia of Education*. Pergamon Press.
- Vergnani, Linda. 1993. "South Africa Announces Proposal for Non-Racial Education System." *Chronicle of Higher Education*, Fevereiro 3, 1993, pp. A35.
- Warwick, Donald P., Fernando Reimers e Noel McGinn. 1992. "The Implementation of Educational Innovations: Lessons from Pakistan." *International Journal of Educational Development* 12, 4:297-307.
- Weiler, Hans N. 1994. "The Failure of Reform and the Macro-Politics of Education. Notes on a Theoretical Challenge." Em Abraham Yogev, ed., e Val D. Rust, vol. Ed., *International Perspectives on Education and Society* 4, Greenwich, Conn.: JAI Press, Inc.
- Weiler, Hans. 1990. "Comparative Perspectives on Educational Decentralization: An Exercise in Contradictions?" *Educational*

Evaluation and Policy Analysis
12, 4 (inverno):433-448.

Weyland, Kurt. 1996. "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities". *Studies in Comparative International Development* 31, 3 (outono):3-31.

Wilson, James Q. 1973. *Political Organizations*. Nova York: Basic Books.

_____. 1986. *American Government; Institutions and Politics*. Terceira Edição. Lexington, Ma: D.C. Heath and Company.

Williamson, John e Stephan Haggard. 1994. "The Political Conditions for Economic Reform." Em John Williamson, ed. *The Political Economy of Reform*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Wooldrige, Adrian. 1993. "A Comparative View of Education: Effective School Reforms." *Current* 351 (março).