

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO
SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO EM MINAS GERAIS - 1987/1989**

**JOÃO AUGUSTO GENTILINI
1993**

G289m

19749/BC

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

MODERNIZAÇÃO DO ESTADO E RACIONALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO
SISTEMA ESTADUAL DE ENSINO EM MINAS GERAIS - 1987/1989

JOAO AUGUSTO GENTILINI *in 22m*
1993

Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação
defendida por JOAO AUGUSTO GENTILINI e aprovada pela
Comissão Julgadora em 24/06/93.

Data 24/06/93.

Assinatura Orientadora .

Dissertação apresentada como exigência parcial para
obtenção do título de MESTRE EM EDUCAÇÃO na área de
Concentração ADMINISTRAÇÃO E SUPERVISÃO EDUCACIONAL à
Comissão Julgadora da Faculdade de Educação da Universidade
Estadual de Campinas sob a orientação da Professora Dr.
MARIA DA GLÓRIA M. GOMES

V. Rosalinda

COMISSAO JULGADORA

W. D. A. L.
W. D. A. L.
W. D. A. L.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora MARIA DA GLÓRIA M. GOMH, pelo apoio intelectual e oportunidade que me concedeu em participar de atividades significativas para o enriquecimento teórico-prático do mestrado.

Aos mestres com os quais convivi entre 1986/87 em Foz de Caldas e que me estimularam a cursar o mestrado da FE/UNICAMP, especialmente Bryan, Agda, Ucha, Camilo, Leticia e Clara.

A Autarquia Municipal de Ensino de Foz de Caldas que na época, através de um programa de especialização, possibilitou a elevação da capacidade profissional de seus docentes.

A Escola Profissional Dom Bosco, por ter compreendido minhas necessidades e não ter negado seu apoio nos momentos mais difíceis.

Às minhas ex-colegas e ex-diretoras das Delegacias Regionais de Ensino da Regional-Sul, pelas discussões, troca de idéias e consultas durante e depois da fase de racionalização.

Ao Dr. CARLOS PINTO COELHO MOTA, ex-secretário adjunto de Educação do Estado de Minas Gerais e ex-coordenador do Grupo GEMA, pela cessão de valiosa documentação sobre Modernização Administrativa em Minas Gerais e pelas informações complementares.

Às funcionárias da secretaria da Pós-FE/UNICAMP, pela orientação e colaboração durante o mestrado.

Aos funcionários da SEE/MG e outros órgãos governamentais, pela gentileza em nos atender durante os trabalhos de consulta.

Às minhas colegas Rosa Fátima e Cida, pelo encorajamento e ajuda mútuos.

A CAPES, pela ajuda financeira.

DEDICATORIA

As minhas filhas Marianna e Maria Augusta.

À Nemora Julieta Torres Simões Resende, orientadora educacional, minha assessora na 19ª DRE de Poços de Caldas, exemplo de vida, de dignidade profissional e de força e coragem na busca do amanhã. (in memoriam)

SUMARIO

PARTE I

- I - Introdução
- II - Apresentação do Problema
- III - Objetivos
- IV - Resumo dos capítulos

PARTE II

CAPITULO I - Modernização, Ideologia e Estado

CAPITULO II - Modernização, Ideologia e Estado no Brasil

- 1.0 - Introdução
- 2.0 - A Ideologia da Modernização (décadas de 60 e 70)
- 2.1 - Modernização Administrativa
- 2.2 - A Ideologia Legitimadora

CAPITULO III - "Modernização, Ideologia e Estado em Minas Gerais"

- 1 - Antecedentes Históricos
- 2 - Modernização Econômica e Reforma Administrativa
- 3 - Modernização do Setor Educacional

CAPITULO IV - Modernização, Crise e Legitimidade"

- 1 - Introdução
- 2 - Crescimento Econômico, Crise e Legitimidade no Brasil
- 3 - Mudança no Discursos o Participacionismo
- 4 - Contradições da Modernização em Minas Gerais

CAPITULO V - "Modernização, Reforma Administrativa e Educação em Minas Gerais: Década de 80"

1.0 - A Conjuntura Política Nacional

2.0 - A Conjuntura Política Estadual

2.1 - Reforma Administrativa: Prioridades

2.2 - Na área educacional

2.3 - O Congresso Mineiro de Educação

3.0 - A Conjuntura Nacional: Dilemas da Transição

4.0 - A Conjuntura Política Estadual

4.1 - O Modelo de Modernização Administrativa

4.2 - A Proposta Mineira de Modernização Administrativa

4.3 - A Formação do Grupo GEMA

5.0 - O Discurso e a Prática da Modernização

5.1 - Introdução

5.2 - A Conjuntura Política do Estado

5.3 - A CPI da Modernização Administrativa

5.4 - A Reforma de Emergência

6.0 - A Racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG

6.1 - Considerações Iniciais

6.2 - As Medidas Racionalizadoras

6.3 - O Programa de Municipalização do Ensino (PEME)

6.4 - A Racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG

7.0 - O Projeto de Modernização do Sistema Estadual de Ensino

7.1 - Considerações Iniciais

7.2 - A Reforma Administrativa : segunda fase

7.3 - O NEECs - Núcleo de Ensino e Extensão Comunitária

- 8.0 - O Programa de Racionalização
Administrativa do Sistema Estadual de
Ensino
- 8.1 - Considerações Iniciais
- 8.2 - Modernização ou Racionalização ?
- 8.3 - O Método de Trabalho
- 8.4 - As Condições da Rede Estadual de Ensino
- 8.5 - O Diagnóstico Preliminar : críticas do
Modelo - Organizacional da SEE/MG
- 8.6 - A Resolução 6518 : em direção à
Privatização ?

RESUMO

Trata este trabalho do processo de racionalização administrativa da rede estadual de ensino de Minas Gerais no período 1987-1989. Procura demonstrar que este processo inseriu-se nos projetos de modernização e reforma administrativa do Estado, onde se confrontaram, basicamente, duas linhas político-institucionais: a liberal-democrática e a tecnocrática, esta como resultado de uma forma de administração remanescente do período autoritário e que permanece na fase de transição política. O trabalho demonstra que as ações de modernização e racionalização devem ser referenciadas a discursos políticos e ideológicos e estes a contextos históricos e conjuntura políticas. O discurso da modernização, segundo as análises feitas, surgem nos períodos de crise política e crise econômica, que se refletem nas políticas sociais, notadamente na área educacional.

Parte I

- I - Introdução
- II - Apresentação do Problema
- III - Objetivos
- IV - Procedimentos Metodológicos
- V - Resumo dos Capítulos

I - Introdução

Este trabalho é fruto de uma experiência de administração educacional em Minas Gerais, como diretor de um órgão regional de ensino, entre 1987 e 1989(1).

Neste período, exerci o cargo de diretor da 19ª Delegacia Regional de Ensino de Poços de Caldas e tive a oportunidade de conviver com todos aqueles que direta ou indiretamente, estavam envolvidos na tarefa de fazer "funcionar" o sistema estadual de ensino, num dos períodos provavelmente dos mais difíceis para a educação pública mineira: o período do governo de NEWTON CARDOSO que assumiu a chefia do Executivo Estadual em 1984, substituindo HELIO GARCIA e a deixou ao término do ano de 1990.

O governador e seus assessores diretos, decidiram efetuar uma racionalização no sistema estadual de ensino, principalmente com relação ao Quadro de Pessoal do Magistério (QM) e ao Quadro de Pessoal Permanente, com o objetivo inicial de conter a contratação de pessoal para as escolas públicas e estabelecer mecanismos mais efetivos de controle do sistema.

(1) Em Minas, o órgão regional encarregado das funções de supervisionar e executar as diretrizes administrativas e pedagógicas da Secretaria da Educação é a "Delegacia Regional de Ensino" cuja área de jurisdição engloba vários municípios.

Após as medidas de racionalização, a escola pública mineira mergulhou em um verdadeiro caos pedagógico e administrativo, levando o desespero, o desânimo e a revolta a numerosos segmentos que atuavam seja no órgão central (Secretaria de Estado da Educação - SEE), nos órgãos regionais (Delegacias Regionais de Ensino - DREs) ou nas unidades escolares (UEs).

Durante o período, do qual participei intensamente, devido à minha condição de diretor de uma DRE, procurei identificar alguma lógica ou alguma "racionalidade" no processo de racionalização do Quadro de Pessoal e também de alguns procedimentos administrativos no sistema estadual de ensino.

Era para mim difícil admitir que um sistema de ensino, até então considerado "modelo no País", pudesse ser administrado de forma tão improvisada, como alegava o governo, já que o volume de leis e normas que se acumulara desde quando se iniciou a estruturação pedagógica e administrativa do setor público de Minas, parecia estar de acordo com as necessidades crescentes do sistema.

Algumas leis normativas do sistema estadual de ensino, haviam sido conquistadas do magistério após vários anos de lutas, principalmente à contratação de pessoal,

proporcionando às unidades escolares, a possibilidade de disporem de profissionais em diversas áreas e em número suficiente para dar respaldo às suas atividades.

O governo, entretanto, colocava diante de nós uma realidade que, segundo a leitura de seus técnicos e assessores, era bem outra: o "inchaço" do sistema estadual de ensino, principalmente quanto ao contingente de pessoal empregado; o imprevisto, a incompetência, o amadorismo, enfim, uma completa "irracionalidade" na administração da educação pública do Estado.

Esta questão, a "racionalidade" e a "irracionalidade" permaneceu como preocupação latente durante os agitados meses que se sucederam às medidas de racionalização: parecia-me existir uma lacuna entre as intenções "racionalizadoras" do governo e a situação real do sistema público de ensino e do processo administrativo-pedagógico, ou seja, apesar das reais distorções na forma de administrar a rede pública, sobretudo quanto a procedimentos administrativos e utilização de pessoal qualificado - distorções reconhecidas inclusive pelo próprio magistério e pelas comunidades escolares - a forma de enfrentá-las, deslocada de um contexto mais amplo que era o da efetiva situação do ensino no Estado e ainda, sem uma política educacional definida, parecia-se uma grande "irracionalidade".

Por outro lado, preocupava-me a questão da eficiência do ensino - expressão que, bem sabemos, tornou-se habitual nos planos de reforma da educação - que o governo alegava estar perseguindo, justificando, assim, a brutal racionalização administrativa e de pessoal que desencadeou em fins de 87 e durante todo o ano de 88.

Onde estaria a "racionalidade"? Será que as medidas de racionalização não teriam trazido à tona essa "irracionalidade" da administração do ensino e, portanto, de sua "ineficiência"? Por que o setor educacional não se enquadrava, como dizia o governo, na "racionalidade" da administração geral do Estado?

Para reforçar a minha preocupação, verifiquei que, paralelamente ao clima emocional e de revolta que se estabeleceu em todo o Estado durante a implantação das medidas, um grupo de técnicos atuava sistematicamente no interior do governo com a finalidade de proceder a uma Reforma Administrativa do aparelho estatal, reforma esta que foi efetivada entre 87/88, coincidindo com as medidas de racionalização.

Em fins de 1988, o discurso governamental para a área do ensino público estadual deixou de ser o de "racionalizar para conter despesas" ou de "racionalização administrativa" para ser o da "modernização" que se considerava urgente promover, para atualizar o sistema estadual de ensino "A nova realidade do Estado de Minas". Parecia que, em meio ao caos e à confusão estabelecidos, modificava-se a postura oficial e se propunha alguma coisa que se poderia considerar "racional", segundo os parâmetros da "administração das organizações modernas".

Convenci-me, então, de que era necessária uma análise mais cuidadosa sobre o que esta ocorrendo no sistema público de ensino de Minas e que as respostas às minhas preocupações não estavam, necessariamente, apenas no âmbito do próprio sistema, mas exigia uma reflexão sobre a própria condução político-administrativa do Estado, uma vez que as medidas de racionalização administrativa - pelo menos as mais importantes - eram submetidas (a considerar as declarações dos assessores da SEE/MG) - ao crivo do Governador do Estado que por sua vez, reportava-se a um grupo executivo com a missão de efetuar uma Reforma Administrativa. Pelo menos o principal decreto da racionalização, o de nº 27.868, de 02/02/1988, foi discutido e negociado com representantes do grupo executivo. Participei pessoalmente dessa negociação como diretor da 19ª DRE.

Passei a me preocupar, então, com a avaliação que tal grupo executivo fazia do sistema educacional e se os objetivos gerais da Reforma Administrativa do Estado, condicionavam ou influenciavam de alguma forma, as medidas que se desejava para o sistema estadual de ensino. Os objetivos da Reforma, por sua vez, deveriam estar submetidos aos propósitos políticos do governo ou pelo menos, à avaliação que se fazia da situação da "máquina burocrático-administrativa" do Estado, na qual se inseria a Secretaria da Educação. Por fim, é importante esclarecer que não tenho a pretensão de preencher uma lacuna que já vai se tornando grande desde os acontecimentos de 87/88, com um trabalho definitivo. Posteriores trabalhos, inclusive mais profundos, os quais, naturalmente, beneficiados com a distância no tempo e com a profusão de informações que são naturalmente liberadas com as mudanças na conjuntura política do Estado, terão, por certo, uma envergadura muito maior em termos de pesquisa de importância para a história da educação em Minas Gerais.

II - Apresentação do Problema

Em 1987, segundo semestre, vários decretos começaram a ser publicados no "Minas Gerais", órgão oficial do Estado, assinados pelo Governador Newton Cardoso, colocando várias restrições e em alguns casos, literalmente proibindo, o afastamento de pessoal efetivo da rede estadual de ensino e revogando atos e afastamento concedidos anteriormente(2).

Os decretos começaram a ser baixados imediatamente após a paralisação do magistério, que durou 75 dias e chegou ao seu final num impasse, sem um acordo que compensasse o longo período de greve, marcado também pelo clima político do Estado(3).

No final de 1987, o governo proíbe a contratação de pessoal para a rede pública e impede a renovação de contratos de 114 mil profissionais, mesmo diante da perspectiva do início do ano letivo e de aumento da demanda escolar(4).

(2) Decretos nº 27.166, 27.276 e 27.444, editados entre julho e setembro/87.

(3) A eleição de Newton Cardoso causou uma cisão no PMDB mineiro.

(4) Decreto nº 27.868, de 13/02/88 chamado "decretão".

Frente às dificuldades imensas que as escolas começaram a enfrentar a partir da edição dos decretos, principalmente pela impossibilidade de contratar docentes para aulas disponíveis e obrigadas a atuar exclusivamente com o pessoal efetivo, insuficiente para suprir às necessidades pedagógicas, o governo convoca as Delegacias Regionais de Ensino e as principais diretorias da SEE/MG para "negociar" um instrumento jurídico que "racionalizasse" o quadro de pessoal do Magistério. O instrumento negociado sob condições extremamente desiguais face à intransigência do Governador e de seus assessores diretos, foi o Decreto nº 27.868, de 02/03/88, chamado de "Racionalização do Quadro de Pessoal da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais".

Com este decreto, o governo impôs normas extremamente rígidas para a contratação e movimentação de pessoal nas unidades escolares e nos demais órgãos do sistema operacional de ensino do Estado. O controle da execução do Decreto passou para a responsabilidade da Secretaria da Casa Civil do Estado e da Secretaria da Fazenda, perdendo a Secretaria de Estado da Educação toda a autonomia na administração de pessoal, recursos, projetos, etc., até então de sua competência.

As consequências imediatas do Decreto foram danosas para o sistema de ensino, na medida em que o desarticula face à necessidade de se ajustar às normas regulamentadoras.

Em fins de 1983, o governo firma um convênio com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a Pontifícia Universidade Católica (PUC-MG), a Fundação João Pinheiro (FJP) e a Secretaria de Estado da Educação para que estas instituições apresentassem um amplo projeto de modernização do sistema público de ensino de Minas Gerais.

Na discussão do projeto, foram convocadas algumas Delegacias Regionais de Ensino para que apresentassem dados e informações que retratassem as dificuldades encontradas para a administração do ensino em suas regiões. Técnicos também percorreram as regiões geo-educacionais do Estado, observando diretamente a situação em que se encontravam as unidades escolares e os órgãos regionais e ao final de setembro daquele ano, foi apresentado ao governo uma proposta denominada "Programa de Racionalização Administrativa da Secretaria da Educação de Minas Gerais".

O programa, inicialmente chamado de "Modernização", passou a ser denominado de "Racionalização" mas "com vistas a uma modernização mais ampla do sistema em ocasião oportuna" e custou ao tesouro do Estado a importância de 90 milhões de cruzados novos, representando, sem dúvida, um dos mais importantes trabalhos já apresentados na SEE/MG, com o objetivo de corrigir antigas distorções seja na administração burocrática do sistema, seja nos mecanismos de

atendimento à demanda escolar, inclusive de construção, reforma e ampliação de escolas. O aspecto principal do programa, era dar maior autonomia às unidades escolares e aos órgãos regionais, na administração do ensino público em municípios e regiões, uma antiga reivindicação no Estado.

Medidas de Racionalização Administrativa, atingindo recursos humanos e materiais dos órgãos do Estado, procedimentos burocráticos, utilização de recursos financeiros, etc., não constituem novidade nem são recentes no âmbito das instituições estaduais.

No caso de Minas Gerais, o que chama a atenção é a intensidade e a forma com que tais medidas foram tomadas, em contradição com um discurso democrático e de participação que o próprio governo e a SEE/MG vinham fazendo desde então no contexto da transição democrática. Medidas semelhantes foram tomadas com relação a outros órgãos da administração estadual, também com objetivos "racionalizadores", embora tenham atingido com maior intensidade - e com efeitos mais desastrosos - o sistema estadual de ensino que em 1987, detinha o maior contingente de funcionários e docentes, vinculados ao Estado em caráter precário ou efetivo.

Simultaneamente, o governo inicia uma Reforma Administrativa através de um grupo de técnicos especialmente convocados - o Grupo Executivo de Modernização Administrativa (Grupo GEMA) - a quem foi solicitado parecer, sobre as medidas de racionalização do setor público de ensino.

O Grupo GEMA elaborou projetos de Modernização Administrativa do Estado englobados em dois grandes programas chamados de Reforma I e Reforma II, a primeira chamada de "reforma de emergência" e a segunda, com a finalidade de antecipar reformulação na estrutura burocrático-administrativa do Estado segundo as novas exigências da Constituição Federal.

Constitui, pois, em problema dessa pesquisa:

- 1 - A Racionalização do Quadro de Pessoal (compreendendo órgão central, regionais e as unidades escolares) e o Programa de Racionalização Administrativa da SEE/MS, foram tão-somente resultados de uma política de contenção de pessoal e de custos frente a uma conjuntura política e econômica do Estado, no período 1987/1988 e/ou refletiram uma desejada Modernização do sistema público estadual de ensino?
- 2 - Até que ponto essa Racionalização integrou um projeto mais amplo de Modernização do Estado e em que medida, foi influenciado por este projeto em termos de pressupostos teóricos-metodológicos? Quais as orientações e visões em termos de administração do ensino que predominaram nos dois momentos da Racionalização?

III - Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é efetuar uma análise da legislação baixada no período 1987/1989 para o setor público de ensino, referente à racionalização do Quadro de Pessoal e do Quadro Permanente, bem como o Programa de Racionalização Administrativa da Secretaria de Estado da Educação, proposta em fins de 1988 por uma equipe interinstitucional. No processo de análise, pretende-se:

- 1 - Verificar se a racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG foi simplesmente resultado de um programa de contenção de despesas exigido pela conjuntura do Estado enfrentada naquele momento ou foi resultado da necessidade de se adequar o sistema estadual de ensino a uma reforma administrativa geral do Estado;
- 2 - Analisar a legislação educacional acima referida, no contexto de um projeto de Modernização Administrativa do Estado, referida, por sua vez, ao contexto político, econômico e social de Minas Gerais;
- 3 - Analisar os métodos, bases teóricas, procedimentos preconizados no Programa de Racionalização Administrativa, bem como os conceitos de modernização e racionalização que caracterizam o discurso oficial na implementação da reforma administrativa e na proposta de modernização;
- 4 - Identificar, no discurso e na atuação da elite dirigente do Estado e do grupo político que assume o poder no período em questão, que pressupostos fundamentam as ações de modernização e racionalização, tendo como referência, ideologias que têm justificado, em épocas de crise e transição, a necessidade de Modernização do Estado e de reorientação de suas políticas.(5)

(5) Pretendemos, em uma etapa posterior, levantar as alterações ocorridas no desempenho do ensino público em consequência das medidas de racionalização no aspecto administrativo e pedagógico.

IV - Procedimentos Metodológicos

Para o desenvolvimento deste trabalho, adotamos os seguintes procedimentos metodológicos:

- 1 - O levantamento de fontes documentais, compreendendo:
 - Decretos, resoluções, portarias e avisos referentes à Racionalização do Quadro de Pessoal da Secretaria de Estado da Educação no período 1987/1989;
 - Documentos do Programa de Racionalização Administrativa da Secretaria de Estado da Educação, elaborados a partir de seminários e estudos promovidos pela equipe interinstitucional constituída por especialistas da Fundação João Pinheiro, PUC/MG, UFMG e SEE/MG;
 - Documentos da "Proposta Mineira de Modernização Administrativa do Estado", compreendendo os documentos teóricos e de operacionalização da "Reforma I" e "Reforma II";
 - Relatórios da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Reforma Administrativa do Governo Newton Cardoso e sobre a situação do ensino público em Minas em 1988 e 1989, juntamente com as avaliações feitas pelos parlamentares da Assembléia Legislativa de Minas Gerais;
 - Matérias oficiais e não-oficiais divulgadas em 1987 e 1988 sobre a reforma administrativa do Estado;
- 2 - Informações complementares obtidas através de entrevistas com agentes da Área educacional e de outras áreas governamentais que atuaram quando da implantação das propostas de reforma administrativa e de racionalização da SEE/MG.

- 3 - Pesquisas e consultas junto aos seguintes órgãos e instituições:
 - Centro de Modernização Administrativa da SEE/MG (GEMA);
 - Secretaria de Estado de Administração e Recursos Humanos do Governo de Minas Gerais;
 - Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais;
 - Delegacias Regionais de Ensino da Regional/Sul(6).
- 4 - Definição de um referencial teórico para a discussão e abordagem de reformas administrativas e projetos de modernização e racionalização do Estado referidas a contextos histórico-sociais e as diversas conjunturas políticas do Estado no Brasil e em Minas Gerais, no período em questão.

(6) As delegacias Regionais de Ensino da Regional/Sul são as de Poços de Caldas, Varginha, São Sebastião do Paraíso, Passos, Itajubá, Pouso Alegre e Monte Belo.

V - Resumo dos Capítulos

O Capítulo I, intitulado "Modernização, Ideologia e Estado" constitui o que poderíamos chamar de referencial teórico a partir do qual abordaremos os processos de racionalização, reforma e modernização do Estado.

No Capítulo II, efetuamos uma retrospectiva histórica, simultaneamente à análise política, da atuação do Estado no contexto histórico pós-64. Pretendemos identificar, na ideologia dominante a partir de 1964, o conceito de modernização que se tornou vigente e que, em última análise, reflete uma postura ideológica do regime, para justificar a ação intervencionista e centralizadora do Estado como agente principal do processo de acumulação e de inserção do País nas novas condições do capitalismo mundial. Chamamos este capítulo de "Modernização, Ideologia e Estado no Brasil", correspondente às décadas de 60 e 70.

No Capítulo III, a análise é utilizada para o Estado de Minas Gerais, com o título "Modernização, Ideologia e Estado em Minas Gerais", correspondente ao mesmo período. Nosso objetivo é demonstrar que se reproduzem em Minas os mesmos mecanismos e a mesma ideologia modernizadores que eram vigentes a nível nacional. Houve necessidade de levantarmos os antecedentes históricos do estado para verificar que fatores políticos eram dificultores/facilitadores da implantação da política modernizadora no Estado.

No Capítulo IV, voltamos ao contexto político e econômico nacional para levantar as origens da crise econômica e da crise política do Estado Burocrático-autoritário(*) em fins da década de 70 e como eles também se manifestam em Minas Gerais, provocando uma "inflexão" no discurso governamental, como tentativa de resgatar a legitimidade. Atentamos, especialmente, para o debate político-ideológico que se segue à crise de legitimidade do regime militar e que irá condicionar as novas propostas de "modernização" do Estado, no contexto da redemocratização. A questão subjacente no debate político, continua sendo a do Estado, cujo aparato agigantou-se durante o regime militar, em virtude de suas funções econômicas e que, agora deve ser "desmontado" e "modernizado".

No Capítulo V, centralizamos nossa análise na Reforma, Racionalização e Modernização Administrativa do Estado em Minas Gerais, no período que coincide com a liberalização e a redemocratização do País. E neste capítulo que particularizamos nossa análise para o sistema público estadual de ensino. Coerentemente à linha teórica adotada, a análise refere-se constantemente à conjuntura política e econômica do Estado para identificarmos suas correspondências e contradições, dado um discurso oficial.

(*) Utilizamos a expressão "Estado Burocrático-Autoritário" de O'DONNEL, G. em "Reflexões sobre o Estado Burocrático-Autoritário", Ed. Vértice, 1987.

Neste capítulo, lidamos com a documentação que fundamenta a Modernização/Reforma Administrativa do Estado, e com as leis, decretos e resoluções que foram baixados com o objetivo de Racionalizar o sistema público de ensino, núcleo central do trabalho.

PARTE II

CAPITULO I - "MODERNIZAÇÃO, IDEOLOGIA E ESTADO"

O par antigo/moderno está ligado à história do Ocidente, embora seja possível encontrar equivalente em outras civilizações e historiografias. É um par "ocidental e ambíguo", aparecendo e reaparecendo em diferentes épocas e contextos históricos sempre com um sentido polêmico(1).

O Renascimento e o Humanismo, por exemplo, apoiaram-se no "Antigo" para promover a "modernidade" do século XVI. No século XVII, vamos encontrar a famosa "querela dos antigos e modernos" que disputam entre si a superioridade literária, filosófica e artística da "Antiguidade" ou da "Idade Moderna verdadeira" que se imaginava ser o século XVII. É importante lembrar que os pensadores do século XVI cunharam a expressão "Idade Média" e quase perpetuaram-na como "Idade das Trevas" ou da "Escuridão" para traçar uma linha positiva e linear entre a "história antiga" e a "história moderna", como duas formas de progresso e não necessariamente, um embate entre o "passado" antigo e o "presente" moderno, entre a "tradição" e a "novidade"(2).

(1) Cf. LE GOFF, J. "História e Memória", Editora da UNICAMP, capítulo "Antigo e Moderno", 1990, p. 167.

(2) Idem, p. 168.

Basta este fato histórico para nos colocarmos em uma posição de prudência diante do emprego de "moderno" nos discursos atuais. O mesmo se pode dizer de "modernidade" e "modernização". A consideração do contexto histórico para entendimento da forma e do conteúdo do que seja "moderno" e "antigo", nos parece, assim, imprescindível. Como julgaríamos, por exemplo, o encontro entre os povos indígenas americanos e os europeus "modernos" - encontro francamente destruidor para os primeiros - no século XVI? Seria o início da "modernidade" para a América, com as suas consequências econômicas, políticas e sociais?

No século XVII, a Revolução Intelectual e Científica coloca a época em condições de superioridade a todas as outras "passadas". Seus pensadores e cientistas são considerados pela ideologia da época como infinitamente superiores a seus colegas do Renascimento, embora saibamos que são, quando muito, seus filhos legítimos. No século XVIII, a Revolução Francesa rompe com o "antigo" expresso no "ancien régime" e funda uma ordem política que se pretende o "suprassumo da modernidade". Sabemos, entretanto, que era a consolidação da ordem capitalista e burguesa naquela parte do mundo.

No século XIX, o "moderno" se confunde com o culto e a exaltação do "novo pelo novo" do qual Baudelaire seria, talvez, um dos seus maiores apologistas(3).

Considerando-se a discussão literária e artística de seu tempo, Baudelaire encarna a adoração do presente, renegando o que era histórico "por não ser poético" e o transitório "por não ser eterno". Levando ao paroxismo esta forma de sentir e de pensar o século XIX, o ensaísta francês cunha a expressão "modernidade" e a liga à moda, ao dandismo, ao esnobismo, enfim, à vida burguesa da época(4).

O otimismo (e depois a frustração) baudelaireano, não pode assim, ser desvinculado da ideologia burguesa de seu tempo para quem se chegara a uma sociedade definitiva e se apontava para um futuro pleno de realizações, conquistas e vitórias "do homem". A crítica do tempo ficaria, sem dúvida, reservada a MARX.

LEFEBVRE registrou a contraposição do pensamento desses dois "gigantes" do século XIX, uma na arte e na literatura, outro na história, política e economia. Se ambos pensaram o moderno na sua dualidade (público x privado, natureza x humano, indivíduo x sociedade, etc.), o fizeram em perspectivas opostas. Enquanto Baudelaire exalta a dualidade em termos abstratos, MARX o faz de forma crítica, prevendo a sua superação, considerando-se a própria dinâmica histórica,

(3) Cf. LEFEBVRE, H. "Introdução à Modernidade", cap. IIº, Editora Paz e Terra, 1969, p. 167.

(4) Cf. LE GOFF, op. cit., p. 190.

as possibilidades de transformação do capitalismo e da sociedade burguesa e sua ideologia. É um crítico e um entusiasta do século XIX e seu potencial revolucionário(5).

MARX, segundo LEFEBVRE, liberta um conceito de modernidade que põe a nu a transitoriedade da época burguesa, seu revolucionamento pela "praxis" e pelos "processos cumulativos" que devem ser analisados à luz das condições históricas e sociais concretas e não absolutizados(6).

Exemplo mais cabal da ideologização do termo "moderno" podemos encontrar, na passagem do século XIX para o XX, no conceito de "Modernização". Como fenômeno histórico, refere-se ao capitalismo da livre-concorrência, o início do imperialismo, as revoluções, as guerras nacionalistas, onde então o que era "modernidade" posta pela Revolução Burguesa (o liberalismo, por exemplo) torna-se "arcaico" com as necessidades exigidas pela expansão e domínio de mercados. A "modernidade" confunde-se com a inovação técnica, a sociedade industrial, o poder da técnica e da ciência sobre a natureza, em que tudo se torna descontínuo em oposição à "continuidade" de um progresso histórico linear, assemelhado ao ciclo biológico humano da "infância" (a Antiguidade) para a "maturidade" (a Sociedade Industrial e Tecnológica). A "modernidade" é agora, emergência do racionalismo, do

(5) Cf. LEFEBVRE, op. cit., p. 198 e segts.

(6) Idem, p. 211.

positivismo, do cientificismo, o fetichismo das coisas, do dinheiro, da mercadoria, do poder de organização "racional" da sociedade, enfim... da "racionalização" como modo de vida(7).

E na generalização das relações capitalistas de produção que "modernização" e "racionalização" surgem como sinônimos do "moderno" na passagem do século XIX para o XX e envolve - confusão conceitual porque acima de tudo, ideológica - a "modernidade".

O profundo e amplo sentido de "modernidade" que a postura histórico-crítica nos fornece - sentimento e vontade de ruptura, de superação, de espírito crítico, de visão do inacabado, da dúvida - é substituído pelo de "racionalização" e "modernização", no sentido puramente utilitário e instrumental, este, inclusive, um processo histórico datado(8).

Dai, a transformação da "modernização" em ideologia, para a qual devem aderir os "povos atrasados" para se ombrearem aos "povos adiantados" e "desenvolvidos"; situados na Europa Ocidental e nos Estados Unidos. Povos que serão subordinados ao processo de colonização e, posteriormente, pela pressão dos mesmos interesses externos e escolha de suas elites internas, à "descolonização" principalmente após a 2ª Guerra, e submetidos à brutal aceleração histórica.

(7) Cf. LEFEBVRE, H., op. cit., p. 216.

(8) Cf. LEFEBVRE, H., citado por LE BOFF, J., op. cit., p. 190.

Segundo LE GOFF, a partir do imperialismo, a "modernização" enfatiza o lado econômico que seria o instrumento para a introdução da "modernidade" nos países "atrasados", através da destruição de suas economias naturais ou agrárias e a implantação da industrialização(9).

"Modernidade", sob critério econômico, se expressa na "racionalização" que se julga o resultado máximo do "progresso da mentalidade", possibilitando a generalização de valores "positivos e racionais" a nível da economia e das instituições, sem a consideração de que se estava partindo de um modelo histórico de modernização(10).

São conhecidos os estudos do impacto da modernização nas Áreas "atrasadas", sobretudo na década de 50, mas também a perplexidade com que alguns dos estudiosos com uma visão mais crítica do processo, verificaram os resultados concretos da imposição de hábitos, costumes, formas de exploração dos recursos naturais, etc... Nem tudo parecia dotado de uma "racionalidade positiva" que "modernidade/modernização" pareciam trazer. Valores "positivos" da modernidade como o liberalismo - na acepção burguesa - eram utilizados por elites e governos para a

(9) Idem, p. 192.

(10) Cf. HABERMAS, J. "Técnica e Ciência Enquanto Ideologia", Coleção "Os Pensadores", Editora Abril Cultura, 1983, p. 230.

manutenção de uma forma conservadora e retrógrada de dominação sobre seus conterrâneos(11).

Parecia que em matéria de "modernização" a "forma e o conteúdo" haviam se dissociado no resto do mundo colonizado e recolonizado da América, Ásia e África. A "modernidade", assim corrompida, tornava-se um conceito equivoco e inalcançável. Essas áreas teriam que "repetir" a trajetória histórica dos países modernizados, mesmo que a um custo econômico e social sacrificante(12).

Finalmente, falemos do Estado, este "artefato cultural" produzido pela história moderna a partir do século XV que se consolida como "Estado Nacional" no século XVIII e torna-se o instrumento de generalização do poder econômico das burguesias européias no século XIX(13).

A atenção volta-se para as transformações do Estado quando se discute a "modernização". MARX, ao definir o "Moderno", demora-se na caracterização do Estado, ao considerá-lo a contrapartida, na esfera política, da revolução na esfera de produção. Segundo ele, não há exemplo mais plausível, em termos de transformação na superestrutura, da abstração das condições concretas de

(11) Citamos como estudos críticos sobre a modernização, EISENSTADT, S.N. "Modelos de Modernização e Desenvolvimento", in "Crise e Mudança Social", HUNTINGTON, S.P. "El Orden Política en Las Sociedades de Cambio", mimeo, 1973 e APTER, D.E. "The Politics of Modernization", Chicago Press, 1967, especialmente cap. 2,6,9 e 10.

(12) Idem, ibidem.

(13) A expressão "artefato cultural" é de OLIVEIRA, L.L. "Modernidade e Questão Nacional", Revista "Lua Nova", maio/1990, nº 20, p.44.

produção, do que o aparato político e administrativo do Estado Moderno. O Estado Moderno, em duas dimensões, pelo menos, é diferente de todas as formas de Estado na História: como o "locus privilegiado" de uma "comunidade política imaginária" em que indivíduos são separados de suas condições sociais e econômicas concretas de vida (como integrantes de classes sociais) e "reintegrados" como "cidadãos" através do Direito Público; e onde a "condução da coisa pública", através da burocracia e da administração, investe-se de uma autonomia (relativa, dirá ele) e aparentemente se isola ou se distancia das referidas condições(14).

As reflexões de MARX nos ajudam a compreender o aparato técnico, jurídico e administrativo do Estado não apenas como resultado de um longo processo histórico de formação e consolidação das estruturas de produção mas também como necessário à contínua produção e reprodução de relações sociais de produção que compõem essas estruturas. Tampouco esgotam a caracterização da modernização política do capitalismo e da sociedade burguesa. Mas nos ajudam a compreender como se dá e porque se dá a autonomização desse aparato, a tal ponto que, conseguimos restabelecer suas relações com a materialidade e a realidade concreta onde se encontra, de fato, a gênese das normas, regras, leis e

(14) Cf. MARX, K. "Introdução à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel", Editora Moraes, 1987, p. 103 e segts.

regulamentos do Estado Moderno e que constituem a matéria
mesma da Ciência do Direito(15).

(15) Cf. PACHUKANIS, E.B. "A Teoria Geral do Direito e do Maxismo", Ed.. Centelha (Coimbra), p. 7-14.

A autonomização desse aparelho, ao qual se juntam, evidentemente, as outras estruturas políticas da sociedade, como as da democracia formal - também expressão da modernização política do Ocidente Capitalista - a sua ampliação e complexificação técnico-burocrática, é o que superficialmente, se conhece como a "racionalidade" do Estado que tanto impressionou Weber e foi objeto de seus estudos, e sem a qual, conforme ele nos mostrou, não seria possível o capitalismo moderno(16).

Como sabemos, Weber dedicou-se ao estudo das organizações modernas, explicando porque tecnicamente, elas alcançaram o máximo de rendimento em virtude da previsão, continuidade, disciplina, rigor, confiabilidade, enfim, calculabilidade e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas e organizações(17).

O desenvolvimento de todas as formas de associações "modernas", seria o mesmo que o desenvolvimento e o crescimento contínuos da administração burocrática, entendida como "célula germinativa" do moderno Estado Capitalista. A disseminação e a generalização da "racionalidade burocrática" às demais estruturas e

(16) Cf. M. "Economia e Sociedade", V-1, Editora UNB, 1991, p. 146.

(17) Idem, p. 147.

organizações jurídico-políticas da sociedade, a racionalização, aparecem como um dos aspectos, senão o mais importante aspecto, da modernização que ocorre no Ocidente Capitalista(18).

Os estudos de Weber - bem ou mal interpretados - ensejaram reflexões em torno da modernização e da racionalização, contribuindo para a consideração desses conceitos de forma um tanto deslocada dos contextos históricos em que concretamente surgiram.

Na verdade, Weber estuda a racionalidade típica da atividade econômica capitalista, do direito privado burguês e da dominação burocrática e dela tira seus conceitos. Sua racionalidade é a do empresário capitalista, do trabalhador industrial e do burocrata do Estado Capitalista. Segundo Habermas, esta racionalização refere-se a um contexto histórico específico, o da formação e consolidação do capitalismo. Ocorre no curso de desenvolvimento das sociedades capitalistas ocidentais que produziu um tipo de racionalidade que é confinada ao campo estrito da Razão Instrumental(19).

(18) Idem, p. 147-148.

(19) Cf. HABERMAS, S. "Técnica e Ciência como Ideologia", in Cil. Os Pensadores, 1983, 2ª edição, por. 303-304.

"Modernização", como um aumento da racionalidade independentemente do contexto histórico que a origina e a "racionalização", do ponto de vista puramente instrumental, deslocada dos valores e limitada aos fins, constituem conceitos absolutizados e portanto, ideologizados(20).

Esta racionalidade supõe controle e domínio, através da ciência e da técnica. Supõe eficiência visando a maximização de lucros e produtividade, da mesma forma que minimização de custos em se tratando das instituições e organizações administrativas e eficiência no cumprimento de seus papéis institucionais, como seria o caso do Estado. Soma-se a esses critérios, o de descentralização e o de direção e gerenciamento, onde se enfatiza um certo pragmatismo cujas fronteiras entre a ciência e a ideologia são indefinidas e difusas(21).

Sob essa perspectiva, as organizações, sejam públicas ou privadas, devem reduzir o desperdício, a ineficiência e aprenderem a se reorganizar para alcançar um ponto ótimo do ponto de vista técnico, financeiro, administrativo, abolindo processos tradicionais, rotinas, regras empíricas e improvisações, fazendo uso das teorias organizacionais e administrativas que são fruto de "paciente estudo científico" e que objetivam o "ajuste ótimo dos meios aos

(20) Idem, p. 310-311.

(21) LAPASSADE, G. e Louran, R. "Chaves de Sociologia", Civilização Brasileira, 1987, p. 142-143.

fins, assegurando que todo esforço produza um resultado máximo. Não seria exatamente isto o que convencionalmente, se entende por modernização do Estado? Ou de "gestão moderna"?

Entretanto, considerando os processos de reorganização mais profundamente, verificamos que eles alteram os padrões de atuação institucional das organizações, enquanto que a racionalização e a modernização consideradas exclusivamente na instância burocrática e administrativa, mascaram - para utilizar a expressão de MARX - a materialidade e a realidade objetiva das próprias instituições, cuja função é garantir, sob a aparência de uma necessidade técnica e natural, a produção/reprodução contínuas de relações sociais e econômicas(22).

A partir de uma consideração unívoca da racionalidade, como percebeu Habermas, processa-se a burocratização e a instrumentalização das organizações (racionalização) que em última análise, esconde formas de dominação política e ideológica que têm a ver com contextos históricos nos quais se inserem e atuam as instituições e, sobretudo, o Estado.

(22) Cf. PACHUKANIS, E.B., op. cit., p. 106-107.

Mesmo que consideremos as formas organizacionais e administrativas que assumem as instituições, elas não passam de um momento de singularidade que pode ser tratado pelas teorias administrativas e organizacionais visando um fim imediato, um determinado objetivo ou finalidade. Isolar esse momento seria autonomizar a racionalidade e a positividade das formas sociais e políticas em detrimento do contexto histórico, das contradições, etc. e desconsiderar que é na própria instituição onde se articulam as relações sociais, onde se processa a institucionalização das formas sociais e econômicas, enfim, onde têm lugar os conflitos ideológicos que em determinadas condições históricas, podem levar a um questionamento da legitimidade das instituições.

A análise institucional nos mostra, por exemplo, que a legitimidade de uma instituição pode ser questionada, destruindo a unidade de intenção e ação e até a recusa dos objetivos da organização, se os interesses dos indivíduos e categorias sociais empenhados nela e participantes de sua unidade, estão em conflito e luta(24).

(24) Idem, p. 149.

Os critérios de eficiência, funcionalidade, controle, gerenciamento, etc., que constituem os valores da racionalidade burocrática e instrumental, passam a não ser os mesmos para todas as categorias sociais e impedem que se restabeleça, apenas pela reorganização administrativa, a unidade e a harmonia da organização. Esses mesmos critérios deixam de ser suficientes e inclusive, passam a não ser os únicos para que se mantenha a crença nos objetivos da organização(25).

Tratando-se do Estado, uma organização especialmente sensível às lutas e contradições sociais, podemos identificar a fase de sua atuação em que se pedia uma racionalidade articulada com as forças espontâneas do mercado e nas quais o Estado não deveria intervir e a fase em que sua atuação era solicitada. Na primeira fase, chamada de "Estado Liberal", sua racionalidade confundia-se com a ideologia liberal-burguesa, e a adesão política à atuação do Estado, era diretamente proporcional à sua eficiência em manter as normas, leis, regulamentos e regras jurídico-políticas que garantissem as condições gerais da produção privada e da livre-concorrência(26).

(25) Idem, p. 150.

(26) Cf. COUVRE, M.L.M. "A Fala dos Homens: Análise do Pensamento Tecnocrático 1964-1981", Ed. Brasiliense, 1983, p. 289-290.

A legitimação da organização estatal está, desta forma, diretamente relacionada com a sua não-intervenção, com a liberdade que proporciona aos "agentes econômicos" para resolverem entre si, no livre jogo da competição, os problemas da produção e a da distribuição do produto social. A racionalização ao nível da produção, com a aplicação crescente da Ciência e da Técnica aos processos de produção e de trabalho, corresponde no plano político e institucional à legitimação do Estado Liberal(27).

O mercado é o elemento racionalizador, cabendo ao Estado o papel de "gendarme" dos direitos individuais e coletivos, garantindo-se a efetivação dos contratos através dos quais esses interesses se identificam e se completam, segundo a ideologia liberal. Cada homem (o homo economicus ou o empresário capitalista individual) carrega em si uma parcela da racionalidade universal e a modernização da sociedade faz-se na esfera da iniciativa privada, na atuação das unidades produtivas isoladas sob a administração de empresários individuais(28).

(27) Idem, p. 290-291.

(28) Idem, p. 292-293.

Quando o mercado não mais corresponde como mecanismo regulador e o sonho liberal-burguês parece não se caracterizar com a expansão e as crises do capitalismo, a organização estatal é chamada a intervir e a sua legitimidade desloca-se para a sua eficiência administrativa sem a qual o Estado não cumpre razoavelmente, as funções de garantir a retomada do crescimento econômico e de distribuição do produto social. A intervenção do Estado dotará a circulação de uma racionalidade formal, garantindo a estabilização do sistema evitando a crise e a estagnação. As funções do Estado ampliam-se consideravelmente, bem como o seu aparato técnico-administrativo e conseqüentemente, os custos de sua manutenção e a complexidade dos problemas burocráticos e institucionais(29).

Como organização, o Estado Intervencionista teve que se reorganizar (modernizar-se, diriam os especialistas em administração), para dar conta de seus objetivos e o fez no plano burocrático-administrativo e institucional: essa "modernização" e "racionalização" vincularam-se às mudanças do contexto histórico do desenvolvimento capitalista. Foi necessária para que o Estado mantivesse a adesão política dos diferentes grupos e classes sociais ou pelo menos, dos grupos e classes sociais detentores da hegemonia política e ideológica.

(29) Cf. ALVATER, E. "O Capitalismo se organiza: o debate marxista deste a Guerra Mundial até a crise de 1929" in "História do Marxismo", v. 8, Ed. Paz e Terra, 1987, p. 18-19.

Deduz-se de certa forma, voltando ao ponto de partida que, racionalização, modernização, são conceitos historicamente constituídos, e sua exata (ou pelo menos aproximada) compreensão real, está na dependência de enquadrarmos organizações e instituições, em contextos históricos determinados, ou em sentido mais restrito, às conjunturas políticas. Por outro lado, esses conceitos dependem do entendimento que cada grupo ou classe social (ou as variadas categorias sociais que se constituem em "clientelas" das organizações) possuem do que seja eficiência de uma organização e esse entendimento, depende dos interesses em jogo e da "leitura" que cada grupo ou classe social faz da realidade social e política e da capacidade que as organizações políticas demonstrem em persuadir, convencer e legitimar-se, o que nos levar, diretamente, ao campo ideológico(30).

Algumas análises políticas contemporâneas têm desenvolvido estudos sobre o Estado, e as suas necessidades de legitimação, onde é elemento fundamental a manutenção de ideologias. Tentam identificar as relações que se estabelecem entre a racionalidade administrativa e os momentos de crise de legitimidade, crises que ensejam ações de modernização e racionalização das estruturas organizacionais e institucionais do Estado. Destacamos,

(30) LAPASSADE, G., LOURAN, R., op. cit., p. 151.

particularmente, as análises de Claus Offe, J. Habermas e E.O. Wright, sendo os dois primeiros muito próximos em suas visões do aparelho do Estado. Muitas das constatações embora referentes aos Estados dos países capitalistas avançados, são válidas, ao nosso ver, para os Estados chamados de "capitalismo periférico". Como sabemos, MARX e Engels identificam dois níveis de autonomia do Estado: o primeiro, nas condições "normais", a burocracia estatal possui alguma autonomia em relação à burguesia, devido à inerente aversão desta última para assumir o encargo direto do aparato estatal e por causa dos conflitos entre os capitalistas individuais que exigem o estabelecimento de uma certa independência do Estado que atuaria como um "mandatário da classe capitalista como um todo". Neste caso, a gestão dos negócios políticos está a cargo dessa burocracia que, embora se constituindo em uma formação social (diversa das burocracias anteriores), está subordinada à sociedade e à produção burguesa(31).

No segundo nível, o conflito de classes é "congelado" pela incapacidade das classes de manter seu poder sobre o Estado. Nessa situação excepcional, a burocracia é capaz de conseguir autonomia em relação ao controle de classe, mas mesmo assim, o Estado depende das condições políticas em uma sociedade de classes: para manter seu poder político, tem de ser aceito pelos dirigentes da sociedade civil ou por alguma

(31) Cf. CARNOY, M. "Estado e Teoria Política", Ed. Papirus, 1986, p. 73-78.

coligação entre eles. O Estado Autônomo não altera a configuração do poder econômico porque depende, para a receita tributária, da acumulação de capital(32).

OFFE acentua, em sua análise, essa autonomia do aparelho estatal (aparelhos institucionais, organizações burocráticas, normas e códigos formais e informais) e das estruturas organizacionais complexas e diferenciadas cuja unidade reside em sua pretensão a legitimar a autoridade. A burocracia, para OFFE, torna-se praticamente o "mediador independente" da luta de classes implícita no processo de acumulação de capital. As contradições que surgem dos diversos papéis mediadores do Estado (e das características inerentes à burocracia), tornam o Estado a arena principal da "crise de legitimação". A situação se complica, segundo OFFE, com a tendência histórica de paralisação da acumulação capitalista, quando não mais funcionam os mecanismos automáticos de correção com base no mercado, dependente agora do Estado tomar medidas que criem condições para manter o processo de valorização do capital.

As políticas sociais, segundo OFFE, têm essa responsabilidade: garantir o ingresso permanente de sujeitos no mercado de trabalho e isto significa estruturas burocráticas que exigem cada vez mais encargos fiscais e peso orçamentário. Por outro lado, as intervenções do Estado no campo econômico e social, através de métodos de

(32) *Idem*, p. 78-79.

direcionamento político e administrativo, também levam ao crescimento contínuo das estruturas organizacionais em função de "políticas reformistas", estruturas que estão fora do controle do mercado. Os capitalistas consideram um desperdício a expansão da esfera administrativa do Estado, mas ao mesmo tempo, o Estado não pode deixar de se fazer presente na esfera social, onde outras forças políticas, nas condições da democracia, pressionam para a manutenção das políticas sociais(33).

Como consequência, OFFE identifica uma pressão crescente pela racionalidade administrativa do Estado, pré-requisito para que ele mantenha, com eficiência, seu papel na manutenção das condições de estabilidade econômica, acumulação de capital, papel que nem sempre se coaduna com a eficiência que também lhe é exigida, para manter as políticas sociais. Estão aí as causas estruturais que levam a constantes crises de legitimidade do Estado, com reflexo direto em sua racionalidade administrativa.

(33) Cf. OFFE, C. "Problemas Estruturais do Estado Capitalista", Ed. Tempo Brasileiro, 1984, p. 216-232.

HABERMAS, por seu turno, considera a atuação do Estado em termos de distribuição do produto social por meios administrativos, um foco permanente de disputas políticas. A intervenção do Estado, além de efetivar-se através de técnicas eficientes e em escala crescente, afeta o princípio da organização social que repousa, em última instância, no mercado. O sistema político (Estado) preenche os "hiatos funcionais do Mercado" através do planejamento administrativo. O que significa repolitizar as relações econômicas e sociais capitalistas, mas com grandes dificuldades(34). Não é possível ao Estado coordenar perfeitamente sua burocracia para atender aos requisitos da economia de mercado "administrativamente organizado" o que significa, uma racionalidade deficiente, agravada pelo deslocamento de interesses para o aparelho do Estado. Estabelece-se, segundo HABERMAS, um "gap" entre a estrutura administrativa e a sociedade, onde ocorrem os conflitos sociais(35).

(34) Cf. HABERMAS, J. "A crise de Legitimação do Capitalismo Tardio", Ed. Tempo Brasileiro, 1980, p.

(35) Idem, p.

O Estado tem que agir em função de tarefas contraditórias: evitar crises, administrar a competição de interesses entre capitalistas individuais e o capital em geral e entre esses e os interesses da população em geral, tudo dentro de uma limitada capacidade político-administrativa. As crises econômicas deslocam-se facilmente para o sistema político, tornando difícil ao Estado sustentar os custos de reprodução do capital e, ao mesmo tempo, manter-se politicamente legitimado frente às massas. O orçamento, as despesas públicas, sofrem uma permanente sobrecarga que necessitam de mais impostos. Estes, entretanto, só podem ser estabelecidos se o Estado demonstra desempenho administrativo. Para Habermas, ocorre desta forma uma crise de racionalidade administrativa e uma crise de legitimidade, originados da mesma situação estrutural(36).

WRIGHT também desenvolveu estudos tendo como preocupação básica as tarefas de legitimação e acumulação do Estado. Segundo ele, cabe ao Estado Capitalista contemporâneo, estabilizar e reproduzir a estrutura de classes como um todo e selecionar fontes possíveis de descontentamento popular ao transformar as demandas políticas em demandas econômicas. Ao atendê-las, as demandas são institucionalizadas e passam a direito que, em caso de restrição ou supressão, resulta em perda de legitimidade para o Estado(37).

(36) Idem, p.

(37) Cf. WRIGHT, E.O. "Classe, Crise e Estado", Zahar Editores, 1981, p.

Em segundo lugar, WRIGHT afirma que os gastos públicos tendem a aumentar a produtividade geral da economia sob dois aspectos: internos aos próprios Estados, embora de forma mais fraca do que no setor privado, devido ao fato de que as atividades estatais estão abrigadas das pressões diretas do Mercado e porque muitas dessas atividades são difíceis de serem racionalizadas. Conseqüentemente, há um impacto dos gastos estatais na economia que tende a perder em produtividade, comprometendo o crescimento econômico e a acumulação. Os mecanismos de administração das crises ao nível natural do mercado, tendem a se enfraquecer com o papel regulador do Estado, além da influência dos interesses privados dentro do aparelho estatal que impedem o corte de subsídios e de financiamentos. Por outro lado, o Estado tem que manter - para legitimar-se, os programas de intervenção social, como forma de "equilíbrio" entre as classes e, basicamente, manter a classe operária disciplinada(38).

WRIGHT estuda, também, as relações que se estabelecem entre a burocracia do Estado e as instâncias de decisão política, frente a uma conjuntura de crise de legitimidade. A primeira, tendo que administrar e gerenciar tecnicamente as situações de crise e os mecanismos de intervenção e planejamento do Estado; a segunda tendo que agir na esfera da legitimação política. Há, segundo eles, reflexos no aparelho estatal quando se estabelece uma contradição entre

(38) *Iden*, p.

"a estrutura burocrática e as decisões políticas que têm que levar em consideração, as expectativas e interesses das forças sociais. Segundo WRIGHT, as estruturas burocráticas e a elite que as ocupa, tendem a oferecer resistência, num Estado de Classes, às políticas favoráveis às forças sociais e políticas identificadas com os interesses populares(39).

* * * * *

As análises anteriores, bem como as observações feitas no decorrer deste texto referencial, nos fornecem elementos fundamentais para compreendermos as propostas de "modernização" e "racionalização" do aparelho do Estado. Verificamos que elas se relacionam com os interesses e as perspectivas ideológicas das forças sociais e políticas das quais o Estado depende para manter a legitimação de seu poder político.

Em termos de estruturas organizacionais, verificamos que elas não estão imunes aos contextos históricos e às conjunturas políticas: vale dizer, a "racionalidade administrativa" das organizações, notadamente aquelas que compõem o sistema político, articulam-se com a "racionalidade política" o que nos leva a concluir que, propostas de modernização, reforma ou racionalização do

(39) Idem, p. 209-210.

aparelho burocrático-administrativo e institucional alteram as relações das organizações com os grupos e classes sociais que delas esperam uma "eficiente" forma de atendimento de suas demandas.

Em que sentido as análises anteriores podem nos ajudar a compreender os discursos de modernização/racionalização dos Estados chamados "periféricos" e particularmente, do Estado Brasileiro?

A crítica de Habermas à formulação unilateral do conceito weberiano de racionalidade, que se generalizou no processo de modernização, retendo dela apenas seu caráter instrumental nos leva diretamente à questão da legitimação tecnocrática.

O Estado, em determinados contextos históricos e conjunturas políticas, assumiu, enquanto organização dotada de uma racionalidade formal-burocrática, a ideologia da modernização e da racionalização para "administrar" os conflitos sociais e políticos. Ao mesmo tempo, a legitimação de uma ideologia racionalizadora em termos puramente economista e empresarial, transforma questões sociais, políticas e econômicas em "fatos tecnocráticos", cujas decisões são presumivelmente baseadas em um "saber especializado" (40).

(40) Cf. CARNOY, M., *op. cit.*, p. 177-178.

E sabido que a ideologia tecnocrática foi integralmente assumida pela maior parte dos Estados periféricos, na fase da modernização capitalista conduzida sobretudo pelas elites dirigentes dos regimes autoritários da América Latina e em especial, no Brasil no período de 1964-1984, permanecendo como característica de administração dos aparelhos estatais e das políticas públicas durante a fase de transição política(41).

Por outro lado, os Estados Periféricos, no que eles têm de geral, estão expostos a crises de racionalidade administrativa, política e de legitimação que não são tão distantes das isoladas por Habermas e Offe, e no que eles têm de específico, considerando as contradições dos países capitalistas periféricos buscam, via políticas públicas, interferir na área social e também redistributiva, visando construir uma caricatura de "Estado de Bem Estar", tecnocraticamente gerido, inclusive, justificando sua intervenção com ideologias importadas dos países que efetuaram sua modernização através de um longo processo histórico(42).

(41) Cf. O'DONNEL, G. "Reflexões sobre o Estado Burocrático-Autoritário", Edições Vértice, 1987. Também citamos do mesmo autor e editora "Transições do Regime Autoritário - Primeiras Conclusões". Sobre o Brasil, citamos os estudos de Fábio Wanderley REIS, particularmente "A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas", Ed. Vértice, 1988.

(42) Cf. FREITAS, B. "A Teoria Crítica Ontem e Hoje", Ed. Brasiliense, 1986, p. 125-128 e 153-154. Sobre as contradições do Estado de Bem Estar Brasileiro, citamos os estudos de BRAIDE, S.M. e HENRIQUE, S., in "Cadernos de Pesquisa", do Núcleo de Estudo de Políticas Públicas da UNICAMP, nº1: "Políticas Públicas e Gestão da Crise", 1987. Sobre o EBE nos países desenvolvidos, citamos PRZENWORSKI, A. "Capitalismo e Social-democracia", Ed. Cia das Letras, 1989 (introdução) e OFFE, C. "Capitalismo Desorganizado", Ed. Brasiliense, 1985, cap. 8.

Por fim, nos países do capitalismo periférico, o Estado exerce, no dizer de MARTINS, uma função de "gestor do desenvolvimento", antes de qualquer processo de monopolização/oligopolização ou de construção a partir da própria sociedade, do Estado de Bem Estar, onde tais tendências se manifestam depois de um longo processo de sedimentação das estruturas de classes e interesses que condiciona a autonomia e limita a ação do Estado(43).

Segundo MARTINS, é com mais razão que as crises de acumulação se refletem primeiro e mais profundamente nos aparelhos do Estado - situação que já fora objeto de reflexão de Habermas ao falar na politização das condições de produção - devido à grande autonomia que a dimensão política assume face à economia e a social. E é explicável que, frente às crises que questionam a racionalidade administrativa e política do Estado, suas elites tendem a justificar a necessidade de "modernização" do Estado e de sua atuação, cujas ideologias (liberal, pós-liberal, neo-liberal) têm origem em outros contextos históricos, dado um desenvolvimento (ou modernização) em uma situação de dependência estrutural(44).

(43) Cf. MARTINS, L. "Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64", Ed. Paz e Terra, 1985, p. 23 e segts.

(44) Idem. Sobre os Estados Dependentes, ver as excelentes análises de CARDOSO, F.H., citados no decorrer deste trabalho.

PARTE II

CAPITULO II - "MODERNIZAÇÃO, IDEOLOGIA E ESTADO NO BRASIL"

1 - Introdução

2 - A Ideologia da Modernização (décadas de 60 e 70)

2.1 - Modernização Administrativa

2.2 - A ideologia Legitimadora

1 - Introdução

A modernização constitui-se em objetivo perseguido pelo Estado, elites dirigentes e classes sociais dominantes de vários países de economia periférica desde o século XIX. Nesses países, a ideologia liberal foi adotada pelos Estados Nacionais após os movimentos de independência política mas em situação de dependência nacional (econômica, estrutural) e serviu para mitigar ou mistificar a ambiguidade de uma situação histórica de sujeição econômica(1).

As elites dos países periféricos - e o Brasil é exemplo - consideravam a ideologia liberal modernizadora por excelência, na medida em que justificava um modelo exportador integrado à economia capitalista européia e, posteriormente, norte-americana sem alterar significativamente uma situação interna de privilégios(2).

A dependência estrutural não impediu, entretanto, que as economias periféricas criassem oportunidades de transformação e de desenvolvimento, limitadas, evidentemente, pela situação histórica em que haviam se desenvolvido. Esses países romperam a estrutura agrário-exportadora e iniciaram sua modernização baseada na

(1) Cf. CARDOSO, F.H. "Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes", Zahar, 1978, especialmente capítulo II.

(2) Os limites econômicos e sociais do liberalismo no Brasil, desde Império à Primeira República, confrontando-se com uma sociedade elitizada e escravista e em seguida, oligárquica, são estudados na perspectiva weberiana, por FAORO, R., "Os Donos do Poder", Editora Globo, 1985, V.2, cap. XII-XIII.

industrialização, nos marcos estabelecidos pela situação de dependência estrutural e sob a égide do Estado que atuava como "árbitro" das forças sociais e políticas que davam sustentação a um "projeto nacional de desenvolvimento" na fase de integração às novas condições do capitalismo internacional(3).

O Estado assume a missão de "agente" de transformação econômica e em função da situação histórica específica de cada país, surgiram ideologias justificadoras do caminho escolhido pelas suas elites, sem que alterações mais profundas ocorressem nas estruturas sociais, econômicas e políticas internas e que levassem a destruir ou abalar a hegemonia destas elites.

O nacional-populismo e o nacional-desenvolvimentismo, considerando-se o caso brasileiro, foram as ideologias características dessa fase de modernização conduzida pelo Estado.

(3) O papel do Estado e das elites dirigentes no processo de modernização da América Latina e as ideologias em diferentes contextos históricos, são analisados por TOURAINE, A., in "Palavra e Sangue: Política e Sociedade na América Latina", Editora da UNICAMP, 1989, primeira parte, cap. 1, p. 31 a 50.

No processo de modernização, opção política e ideológica das elites dirigentes assumida em condições históricas específicas ao Brasil, os grupos técnicos que assumiram cargos e funções no aparelho de Estado mostram-se altamente receptivos aos valores, idéias e comportamentos típicos das sociedades urbano-industriais dos países capitalistas centrais, assimilando as teorias administrativas e organizacionais em voga naqueles países e as transpondo para o Brasil, com o objetivo de "moldar" o aparelho estatal aos objetivos modernizadores.

IANNI, analisando o colapso do populismo no Brasil, afirma que ocorreu um processo de "reificação" por parte da elite tecnoburocrática, ao transpor para o Brasil determinadas visões sobre a sociedade, a organização das relações econômicas e políticas e inclusive, sobre o Estado, imperantes em centros capitalistas desenvolvidos "reduzindo a realidade nacional arbitrariamente a uma totalidade sincrônica, em que se manipulam os comportamentos, as instituições e as técnicas sociais como se tratassem de um conglomerado "aritmético" e "expressando um modelo que não é historicamente constituído no País, tomando as categorias lógicas e teóricas de um universo significativo alheio à história nacional".(4).

(4) Cf. IANNI, O. "O Colapso do Populismo no Brasil", Editora Civilização Brasileira, 1969, p. 186.

A questão da intervenção do Estado, através de uma tecnocracia, exigida pelas transformações estruturais do capitalismo (assunto tratado no capítulo anterior), vem se colocando no Brasil desde a década de 30, sem se levar em consideração a especificidade de nosso processo histórico, na medida em que é justificada pelos padrões tecnológicos e ideológicos externos, pretendendo-se obter legitimidade ao mesmo tempo em que se controla e se impede a participação da sociedade nas decisões políticas e econômicas(5).

Na década de 70, a elite dirigente (tecnoburocracia civil e militar), após enfraquecer ou literalmente, sufocar os canais de participação político-partidária e da sociedade civil que possibilitavam uma razoável margem de legitimidade do Estado, assumem a ideologia "pós-liberal" para abrir um novo espaço de recuperação da legitimidade, sem colocar em risco a ordem autoritária-burocrática. Tenta-se deslocar o conflito da área política e social para a área da "eficiência e eficácia administrativa e econômica" do Estado.

(5) A intervenção do Estado através de sua tecnoburocracia em diferentes contextos históricos, bem como a origem social, modos de atuação, etc., são estudadas por DEMANGE, N. "Burocracia de Estado e Capitalismo no Brasil", tese de doutorado, USP, 1980.

O agravamento da crise econômica, tornando o Estado cada vez mais vulnerável às críticas das forças políticas e sociais que até então davam-lhe sustentação, impede que esse deslocamento se mantenha por muito tempo, criando condições para o esgotamento do modelo autoritário-burocrático, a transição para a "Nova República" e adoção de um discurso que recoloca em outras bases a questão da "modernização".

Com a finalidade de comparar as mudanças no discurso político-ideológico em dois contextos históricos (o autoritário e o democrático), tentamos resgatar este processo, à luz de estudos que se tornaram clássicos na análise do processo de consolidação e esgotamento do período militar e construção de uma ordem democrática no Brasil. Em ambos, é decisiva a questão da intervenção do Estado e a ampliação/redução de seu aparato burocrático-administrativo.

2 - A Ideologia da Modernização

A partir de 1964, a "modernização" consolida-se como verdadeira ideologia, assumida pela tecnoburocracia civil e militar para obter uma total "reversão de expectativas" da população brasileira quanto ao que deveria ser, sob a ótica da elite dirigente, o verdadeiro "destino do Brasil". No período que se segue ao golpe militar, observa-se a atuação do Estado como agente e tutor do desenvolvimento econômico de forma mais efetiva. A "ideologia da modernização" torna-se substitutivo à ideologia nacional-populista e nacional-desenvolvimentista que possibilita a legitimação da atuação da elite dirigente em um contexto de cada vez maior participação democrática(6).

Esta ideologia conforme se consolida depois de 64, denota um esforço destinado a refinar o "status quo" e facilitar o funcionamento dos processos de concentração e centralização do capital no Brasil nas condições históricas particulares do capitalismo mundial. Ela será extremamente útil para a desejada "reversão de expectativas" em termos de política do Estado, justificando o redirecionamento do processo político, econômico e social do Brasil, até então baseado em

(6) Cf. IANNI, D., op. cit., p. 184.

um modelo de desenvolvimento que provavelmente, poderia conduzir o País à condição de nação independente, com ascendência sobre as nações da América Latina e da África, ameaçando, conseqüentemente, o predomínio norte-americano no continente(7).

A "doutrina da interdependência" pregada pelos militares exige esta reversão de expectativas em que se procura transcender no discurso a esfera do político e do ideológico, procurando-se a reformulação completa das instituições vigentes, de modo a ajustá-las às expectativas e ideologias de diferentes forças sociais e políticas que eventualmente, poderiam dar sustentação ao regime autoritário. Trata-se de integrar os poderes econômico e político, em parte dissociados no início da década de 60(8).

Pretende-se, desta forma, substituir os valores e padrões do capitalismo "pioneiro", nacionalista, pelos valores e padrões do capitalismo "maduro, internacionalista". Trata-se de depurar e purificar o sistema econômico e político, tornando-o conseqüente com os requisitos do que os ideólogos do regime militar chamavam de "modelo weberiano", entendido aqui tão-somente na sua racionalidade formal e não substantiva(9).

(7) Idem, p. 178.

(8) Idem, p. 184-185.

(9) Apoiamo-nos no próprio Max Weber para diferenciar estes dois tipos de racionalidade. A "formal" diz respeito a meios de controle e operacionalização de uma instituição, sem questionar os fins, valores, objetivos. E apenas a instrumentalização da racionalidade. Cf. análise de HABERMAS, J. in "Técnica e Ciência enquanto Ideologia", Ed. Abril, 1983, p. 325-326.

No plano econômico, defende-se a congruência e a harmonia de interesses entre trabalhadores e empresários, espelhando-se na experiência dos regimes liberais-democráticos das nações capitalistas desenvolvidas. O nacionalismo, a política de massas e as experiências de dirigismo estatal "de caráter socializante" são combatidos por serem "arcaicos e anti-modernizantes", adotando-se critérios racionais e eficazes na gestão da economia e na administração pública.

A doutrina da "reversão de expectativa", é, para IANNI, a contrapartida interna da "política de interdependência", buscando-se a reorientação do processo econômico, político, do pensamento e da ação. Trata-se de fazer com que o País se coloque - quanto às relações econômicas internacionais e, conseqüentemente, internas - nos mesmos patamares das nações industrializadas dominantes, substituindo o seu "complexo de inferioridade" expresso pelo nacionalismo pelo de "superioridade" inerente à formulação da doutrina da interdependência(10).

Os ideólogos do regime defendem a necessidade da cooperação e da competição internas como variáveis naturais e desejadas na política econômica governamental: a cooperação entre setores em termos de junção de capitais para a promoção do aperfeiçoamento técnico e de mercados e a competição necessária na medida em que confronta diferentes

(10) Cf. IANNI, O., op. cit., p. 183/184.

"mentalidades empresariais" e "capacidades técnicas de organização". Toda esta doutrina está formulada, segundo IANNI, em nome de várias combinações, sendo uma delas o "pragmatismo weberiano" e a "paz social"(11).

Busca-se uma integração "ótima" entre o econômico e o político "aperfeiçoando-se as instituições e as relações econômicas", garantindo-se o funcionamento, sem os riscos das tensões sociais geradas e agravadas pelas transformações estruturais internas. Garante-se, igualmente, a integração ao capitalismo mundial, facilitando a movimentação de fatores de produção, sem os obstáculos políticos, sociais e ideológicos, tendo à frente o Estado(12).

CARDOSO desenvolveu vários estudos sobre a natureza do regime político instaurado pós-64 e as forças sociais e políticas que lhe deram sustentação. Ele considerou o golpe de 64 resultante de uma rearticulação política baseada nas alterações do modelo social e econômico de desenvolvimento que prevalecia anteriormente, bem como no padrão de desenvolvimento e na correlação de forças que o sustentava. Este padrão expressa uma "nova situação de interdependência" entre as economias periféricas e os centros capitalistas hegemônicos, condicionando o novo estilo de desenvolvimento em que a empresa pública, o Estado, os grupos internacionais associados a setores nacionais do empresariado, as Forças

(11) Idem, p. 184.

(12) Cf. CARDOSO, F. H., "O Modelo Político Brasileiro e outros ensaios", DIEFEL, 1972, p. 55-56.

Armadas e a Tecnoburocracia tornam-se o eixo hegemônico do sistema de poder, implementando uma nova ordenação política no plano administrativo(13).

O processo de acumulação pós-64 necessitava da prévia desarticulação dos instrumentos de pressão e defesa das classes populares e a aceitação pelas forças sociais e políticas que apoiaram o golpe, num primeiro momento, da interferência militar para a consecução daquele objetivo, mesmo que num momento seguinte, resultasse em dificuldades e até impossibilidade da retomada do controle civil do processo político(14).

Para conter a "pressão de baixo", foram tomadas medidas que implicaram não apenas na liquidação do regime nacional-populista, mas da própria expressão política da burguesia, com a marginalização do sistema partidário e das formas institucionais de organização e pressão política das classes médias que passam a depender de contatos e alianças com os grupos militares e tecnocráticos que ocupam o aparelho de Estado. Constituem-se, na interpretação de CARDOSO, em "anéis" que viabilizam um determinado modelo de desenvolvimento, ideologicamente justificado como "modernizador" e ao mesmo tempo, defendem seus interesses específicos dentro e fora do aparelho estatal. As organizações do Estado, inclusive as empresas públicas, são

(13) *Idea*, p. 56.

(14) *Idea*, p. 56.

utilizadas pelos grupos como aparato político, fortalecendo-se e expandindo-se um poder burocrático e tecnocrático em oposição à sociedade civil(15).

Empresas públicas atuando como empresas privadas, tecnoburocracia civil e militar, empresas privadas nacionais ligadas aos setores modernos da economia e empresas multinacionais, são o "eixo fundamental de ordenação estrutural", segundo CARDOSO, cujo objetivo é a acumulação pelas vias capitalistas(16).

A penetração e a institucionalização de setores ligados à "segurança nacional" nos ministérios, autarquias, empresas públicas e repartições burocráticas, reforçam o controle direto do Executivo. Ao mesmo tempo, o Estado sustenta políticas com o objetivo de controlar certas áreas da economia, conduzindo o crescimento econômico e dinamizando o modelo de desenvolvimento dependente, definindo com suas - justificadas como de segurança nacional - as metas de intensificar a centralização administrativa e de paralisar o processo social, ajudando a tornar o aparelho estatal administrativamente mais eficaz e politicamente repressor(17).

(15) Cf. CARDOSO, F.H. "Autoritarismo e Democratização", Editora Paz e Terra, 1975, p. 181-182.

(16) Idem, p. 183.

(17) Cf. CARDOSO, F.H., "O Modelo Político Brasileiro", DIFEL, 1972, p. 67.

As metas perseguidas são as da "estabilidade social" com "dinamismo econômico", entendendo-se "estabilidade" como a manutenção de um padrão de organização social - a sociedade de classes - onde a mobilidade é estimulada ideologicamente desde que não seja via processo político de mobilização trata-se de uma sociedade socialmente aberta mas que na verdade é politicamente fechada, juntamente com um discurso de credibilidade no dinamismo da empresa pública ou privada e na economia de mercado, mesmo que seja o Estado o agente central da acumulação(18).

Há um deslocamento do setor nacional-burguês e do grupo estatista-desenvolvimentista da posição hegemônica que mantinham em proveito do setor mais internacionalizado da burguesia, mais dinâmico e mais "moderno", porque integrante do sistema produtivo do capitalismo internacional. A política econômica e a reforma do aparelho do Estado potenciaram as forças produtivas do "capitalismo contemporâneo" brasileiro. A economia integrou-se mais profundamente ao sistema capitalista internacional(19).

(18) Idem, p. 67.

(19) Cf. CARDOSO, F.H., op. cit., p. 68.

Após 1964, portanto, coube ao Estado assegurar a continuidade da acumulação capitalista e ao mesmo tempo, manter a ordem política interna, impedindo que pressões políticas obstaculizassem a "modernização". O aparelho torna-se fundamental para determinar a relação entre os principais atores políticos e econômicos da acumulação, bem como entre a economia nacional e os interesses estrangeiros.

MARTINS, analisando as relações entre o capitalismo e a burocracia no período pós-64, nos dá indicações importantes sobre o papel que o Estado passou a exercer na economia e a necessidade de expansão e modernização. Ela enfatiza a expansão das estruturas burocrático-administrativas do Estado e a introjeção de práticas capitalistas nos aparelhos estatais(20).

Segundo ele, a expansão pode ser explicada pela inserção no aparelho de produção e no setor financeiro, através das empresas estatais (financeiras e produtivas), dando ao Estado uma base própria de acumulação que amplia o poder político da burocracia principalmente porque o sistema de defesa e representação de interesses da sociedade civil está precariamente estruturado(21).

(20) Cf. MARTINS, L., "Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64", Editora Paz e Terra, 1985, p. 40.

(21) Idem, p. 40.

A burocracia extrai seus benefícios desta base própria e estabelece sua autonomia, daí a importância que passa a ter a própria continuidade da acumulação. A realização desta base própria faz-se através das empresas estatais que introduzem em sua gestão o "ethos capitalista"(22).

O Estado amplia sua base material fortalecendo sua capacidade de agente financeiro via instituições oficiais, concentrando recursos e expandindo sua burocracia "para fora" do setor especificamente "governo", ampliando a "administração descentralizada" como autarquias, fundações, fundos, sociedades de economia mista, etc. Parte considerável da receita orçamentária do Governo Federal, fica comprometida com programas específicos ou custeio de agências para administrá-los, ocorrendo transferências "inter" e "intra-governamentais" da administração central para a administração descentralizada, ampliando o raio de ação do Estado enquanto ator econômico, fragmentando sua organização interna e introduzindo práticas empresariais na burocracia pública(23).

(22) Idem, p. 40.

(23) Cf. MARTINS, L., por. cit., p. 52.

Como consequência, a alocação de recursos deve ser racionalizada para atender a metas consideradas prioritárias, ampliando-se o grau de independência administrativa e de liberdade das agências que se constituem em "sub-polos de poder", embora dentro das diretrizes gerais do governo(24).

Mesmo a rede de agentes privados são dependentes das instituições financeiras oficiais (bancos de desenvolvimento regionais e estatais) e os "fundos sociais" e as "políticas públicas" são geridos de forma empresarial. Emerge um novo tipo de agente que se situa entre o tradicional "administrador público" e o "executivo privado", constituindo-se uma "intelligentzia modernizante" que se ajusta ao Estado, compatibilizando a "forma privada" e a "forma pública" de administração"(25).

2.1 - Modernização Administrativa

A introdução de formas de gestão empresarial na administração pública (centralizada e, com mais razão, na descentralizada), será enormemente facilitada pela edição do Decreto-lei nº200, de 25 de fevereiro de 1967, que realiza,

(24) Idem, p. 54.

(25) Idem, p. 57.

no dizer de MARTINS, uma autêntica "revolução silenciosa" nas ordenações burocrático-administrativas internas do Estado, reforçando a autonomia das empresas estatais(26).

Segundo este decreto, a empresa pública deve funcionar em condições idênticas às empresas privadas, com uma vaga afirmação de "supervisão ministerial", abrindo a possibilidade de desenvolver suas próprias políticas, introduzindo inovações para dar origem a um modo de expansão do Estado que se caracteriza pela concentração de capitais e descentralização de agências que ganham cada vez maior autonomia administrativa e financeira.

COSTA, em seu trabalho sobre tecnocracia e escola, analisa a modernização administrativa iniciada pelo Dec. 200, cujo objetivo explícito, conforme o texto do anteprojeto de reforma administrativa, seria capacitar a máquina administrativa de modo a que se tornasse elemento propulsor do processo de desenvolvimento, com base na modernização e na dinamização de seu funcionamento(27).

Como princípios fundamentais de organização, estabelece os critérios de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle. Na justificativa da edição daquele instrumento legal, denuncia-se a ausência de uma "máquina moderna" a nível de administração pública,

(26) Idem, p. 75.

(27) Cf. COSTA, José Carlos. "Tecnocracia e Escola: O Dilema da Administração Escolar", dissertação de mestrado, UNICAMP, Faculdade de Educação, 1988, p. 85.

comprometendo assim, o próprio desenvolvimento econômico e social do País e reconhecendo o Estado como centralizador dos esforços e energias no sentido do desenvolvimento(28).

Os ideólogos da reforma administrativa constataavam um perigoso "lag" institucional entre, de um lado, o setor privado da economia, responsável pelo esforço industrializador e criação da moderna economia urbana e, de outro, as práticas, hábitos, rotinas e processos de uma administração pública arcaica, típica de períodos históricos anteriores à modernização(29).

Abstraindo-se da forma autoritária com que a reforma administrativa é imposta (decreto-lei), justifica-se sua necessidade como um instrumento benéfico ao pessoal do Estado, na medida em que conduz à profissionalização do funcionalismo, introduzindo na sua forma de agir, valores como economia, eficiência e confiabilidade(30).

Busca-se a formação de uma espécie de "intelligentzia administrativa" altamente qualificada para gerir os negócios do Estado, através de programas de treinamento voltados para a alteração de valores, atitudes e comportamentos dos

(28) *Idea*, p. 86.

(29) Cf. MELLO e SOUZA, citado por COSTA, J.C., *op. cit.*, pag. 87.

(30) Cf. LAMBERT, F., citado por COSTA, J.C., *op. cit.*, pag. 93.

agentes que estão ou deverão atuar nos aparelhos burocrático-administrativos do Estado. Idealiza-se um "homem diferente" que possa mudar-se a si mesmo e adaptar-se às novas situações(31).

Distingue-se a "reforma" da "modernização" propriamente dita, considerando-se modernização um conceito abrangente baseado em critérios de permanência, gradualismo, alta capacidade inovadora, racionalismos e natureza preventiva em oposição aos critérios de temporalidade, transitividade, relatividade de inovação imediatismo e natureza corretiva da reforma administrativa(32).

A modernização administrativa, portanto, transcende o âmbito da reforma, para compreender essencialmente transformação e/ou criação, não lhe bastando maior eficiência na consecução de fins, mas também a eficácia. Reconhece-lhe a orientação predominante teleológica e não apenas processualística, optando-se por considerar o meio em que irá atuar como um sistema aberto, onde o "ambiente interno" está em constante interação com "ambiente externo"(33).

(31) Cf. ETTO, J., citado por COSTA, J.C., op. cit., pag. 94.

(32) Cf. COSTA, J.C., op. cit., p. 96-97.

(33) Cf. WAHRLICH, B., citado por COSTA, J.C., p. 100.

Os conceitos nos quais se baseiam a reforma e a modernização administrativa, são emprestados das modernas teorias administrativas e organizacionais dos países capitalistas desenvolvidos e, malgrado seu significado tecnocrático - considerando-se as condições históricas em que se dá a sua implantação, para responder, em termos burocrático-administrativos, às metas econômicas "modernizadoras" conduzida pelo Estado - constituirão um "modelo" de organização da administração pública a ser imitado a nível de Estados e Municípios, o que irá ocorrer quando da formulação de projetos de reforma e modernização administrativa(34).

Por outro lado, a reforma implantada pelo Dec. 200, não ocorre isoladamente, mas deve ser compreendida à luz do contexto histórico do período. A Reforma Constitucional de 1967, feita à sombra dos Ato Institucional, consolidaria o regime militar no País, tornando possível governar por decretos-leis. O Dec. 200 não é apenas resultado da racionalidade administrativa do Estado, para usar a expressão escolhida em nosso capítulo inicial, mas também e principalmente, da "racionalidade política do regime" instituído em 1964 e da ideologia modernizadora que justifica, como vimos, a forma pela qual pretende-se conduzir a acumulação capitalista no Brasil.

(34) O AI-8, de 1969, "recomenda" a aplicação da reforma, segundo os critérios sistêmicos e organizacionais pelo Dec.200, a todas os projetos de reforma administrativa de Estados e Municípios.

2.2 - A Ideologia legitimadora

A racionalização ideológica que a tecnoburocracia utiliza para justificar o caráter da acumulação capitalista, tem a ver com o contexto histórico dos países capitalistas desenvolvidos, onde o Estado atua para manter uma situação de esvaziamento ou de atenuação de potenciais conflitos de classe(35).

COUVRE, em seu estudo sobre a tecnocracia que se amplia e se fortalece no Brasil nas décadas de 60 e 70, cita documentos e declarações da "intelligentzia modernizadora" a serviço das forças sociais e políticas que se beneficiam da política econômica e da modernização do aparelho estatal.

A questão do "distributivismo" e do "produtivismo", por exemplo, já resolvida nas democracias liberais e nas social-democracias européias e nos Estados Unidos, é transposta para a realidade brasileira e adaptada à conjuntura política do Estado Burocrático-autoritário. O projeto modernizante pretende-se "imparcial" e "neutro", eqüidistante dos conflitos políticos e ideológicos, baseando-se na "competência técnica" na elaboração das políticas, na gestão do Estado e na condução da economia(36).

(35) Sobre a atuação do Estado nos países capitalistas desenvolvidos, ver PRZEWORSKI, A. "Capitalismo e Social Democracia", Ed. Companhia de Letras, 1989.

(36) Cf. COUVRE, M.L.M., op. cit. p. 124 e segts.

A meta fundamental, sendo o crescimento econômico em primeiro lugar, para suprir uma "deficiência estrutural básica" dos países subdesenvolvidos, exige a "estabilidade política e social" e a "perspectiva racionalizadora". A questão da democracia política é reduzida à democracia social e os diretos políticos aos direitos sociais nos limites da economia de mercado garantida pelo Estado, ator principal da acumulação.

A contenção de pressões sociais e políticas através da institucionalização de políticas empresarialmente geridas para os setores da saúde e da habitação, por exemplo, seguida da "modernização" do sistema educacional e do controle das organizações sindicais, é justificada como uma circunstância necessária, advinda das novas condições do capitalismo internacional e nacional. O Estado Brasileiro Moderno, é o Estado presente, racionalizador, planejador e desenvolvimentista(37).

E notória na ideologia veiculada pelas elites dirigentes a ênfase atribuída ao planejamento e ao esforço para legitimá-lo enquanto intervenção racionalizadora, restrito à esfera do poder executivo, deslocando-se a visão do Estado para a estreita esfera da administração e da burocracia pública. O planejamento é despolitizado e passa a

(37) *Idea, ibidem.*

constituir-se em função técnico-econômica do Estado, como consequência mesma da visão restrita do Estado, afastada das contradições e tensões sociais(38).

Desloca-se a questão da legitimidade do plano político para o plano econômico, mantendo-se a imagem de um governo moderno e eficiente, onde a ampliação organizacional e institucional do Estado é justificada como uma exigência circunstancial da modernização, o mesmo ocorrendo com a racionalidade empresarial dos aparelhos burocrático-administrativos.

KLEIN & FIGUEIREDO, em trabalho conjunto sobre a legitimidade do Estado Burocrático-autoritário pós-64, explicam a ênfase dada pelo regime militar ao discurso e à imagem da racionalidade administrativa, à eficácia e à eficiência, como alternativa à redução da capacidade da legitimação pelas vias político-partidárias, do Legislativo e da própria sociedade civil brasileira dada a nova "ordem legal" estabelecida(39).

O regime militar parte para a criação de um novo tipo de legitimidade, prescindindo dos instrumentos de mediação política entre governantes e governados, intensificando seus esforços visando o estabelecimento de uma comunicação direta cuja tônica será a ênfase nos êxitos de sua administração,

(38) Cf. COUVRE, M.L.M., op. cit., p. 120-121.

(39) Cf. KLEIN, L. e FIGUEIREDO, M., "Legitimidade e Coação no Brasil Pós-64", Coleção Brasil/Análise & Crítica, Editora Forense Universitária, 1978.

na comprovação da eficácia administrativa e econômica. Pretende-se intensificar a expectativa face à atuação dos dirigentes dos organismos estatais responsáveis pelo processo de crescimento econômico e pela eficácia administrativa, a nível da burocracia estatal(40).

A propaganda oficial baseia-se no binômio "Segurança e Desenvolvimento", como fonte, em última instância, da legitimidade do sistema de poder instaurado a partir de 1964, sendo as burocracias civis e militares, as responsáveis pela implantação das políticas em áreas diversas do aparato estatal que se rivalizam em termo de desempenho institucional.

A apresentação de dados estatísticos que comprovassem o desempenho da economia e a eficiência dos aparelhos burocráticos-administrativos na gestão das políticas do Estado, torna-se questão fundamental para a ideologia legitimadora, particularmente perante as forças sociais e políticas sustentadoras do "modelo brasileiro de desenvolvimento", enraizadas nos grupos sociais que dele se beneficiavam: classes médias altas, burguesias nacional e estrangeira e tecnoburocracia civil e militar cujos interesses se cruzavam através dos aparelhos do Estado.

(40) *Idem*, p. 89/94.

A continuidade da acumulação e da legitimação, depende cada vez mais da manutenção dos êxitos econômicos. O regime tenta, simultaneamente, despolitizar o conteúdo das informações indicadoras do crescimento econômico e tecnicizar a linguagem com que se comunica com a sociedade, oficializando-se o esvaziamento das instituições políticas e estimulando-se a população a uma forma de participação "acima das diferenças políticas e ideológicas". Para tanto, intensifica, através dos meios modernos de comunicação, a propaganda oficial que faz a apologia da atuação eficiente e moderna do Estado(41).

(41) Cf. KLEIN, L. e FIGUEIREDO, M., op. cit., p. 61-62.

CAPITULO III

"MODERNIZAÇÃO, IDEOLOGIA E ESTADO EM MINAS GERAIS"

- 1 - Introdução
- 2 - Antecedentes Históricos
- 3 - Modernização Econômica e Reforma Administrativa
- 4 - Modernização do Setor Educacional

1 - Introdução

Nos últimos anos da década de 60 e inícios dos anos 70, processa-se em Minas Gerais uma série de reformas do aparelho burocrático-administrativo do Estado, com o objetivo de ajustá-lo institucional e administrativamente a uma "política de modernização" a qual, em última análise, foi resultado da transposição da "ideologia modernizadora", do "crescimento" ou do "desenvolvimento econômico" através da intervenção do Estado, vigente a nível nacional.

O presente capítulo pretende recuperar esse processo em linhas gerais, sem se restringir, evidentemente, apenas às reformas administrativas do aparelho do Estado, mas relacionando-o às conjunturas políticas do Estado e às forças sociais e políticas que deram suporte à política modernizadora.

A "ideologia modernizante" em Minas tem raízes histórico-políticas que necessitam ser recuperadas, uma vez que ela se manifesta já na década de 40. Mas somente terá a oportunidade de se impor hegemonicamente na década de 60 com o fim do populismo e a implantação do regime burocrático-autoritário, através de uma tecnoburocracia constituída desde as primeiras iniciativas industrializantes e que irá ocupar "lugares" no aparelho do Estado e redirecioná-lo opostamente à tradicional burocracia clientelística, tradicional em Minas.

Essa "ideologia modernizante", até então limitada pelas condições políticas concretas em Minas, logra efetivar-se como verdadeira "política de Estado", articulando-se com a política de crescimento industrial capitalista associado-dependente do regime militar. Reproduz-se conseqüentemente em Minas Gerais, o mesmo modelo de crescimento econômico a nível nacional.

O processo, como veremos, ocorrerá basicamente em dois níveis: político-institucional e o burocrático-administrativo e optamos por recuperá-los globalmente, tal como efetivamente ocorreu, ou seja, de forma articulada pois através das reformas e criação de órgãos no setor financeiro ou administrativo, o Estado busca um "aparelho ideal" para viabilizar, sob seu comando, a modernização econômica que altera radicalmente a estrutura produtiva de Minas. Começaremos, pois, pelos antecedentes históricos da modernização.

2 - Antecedentes Históricos

Em Minas Gerais, o Estado torna-se o agente principal da modernização, notadamente a partir de 1970 e para cumprir esta tarefa, efetua uma completa reformulação em sua estrutura burocrático-administrativa para adequá-la às funções de promover o crescimento econômico. Entretanto, cumpre dizer que a ideologia da intervenção do Estado como dinamizador e condutor da modernização, não é recente, embora tenha se efetivado na prática e em maiores dimensões, a partir da implantação do modelo econômico brasileiro pós-64, quando o perfil econômico do Estado como de todo o País, sofre rápidas e profundas transformações.

Minas Gerais situa-se na Região Sudeste, a mais beneficiada com as mudanças estruturais da economia brasileira a partir de 1967. Críticos do modelo econômico e político instalado pelo regime militar, consideram que as disparidades regionais (históricas) tenham se acentuado a partir das referidas mudanças, penalizando o Norte-Nordeste em favor do Sudeste(1).

Minas soube aproveitar as novas condições econômicas proporcionadas pela adequação do País à nova fase de desenvolvimento capitalista internacional. As elites dirigentes mineiras, perceberam, oportunisticamente, essas condições favoráveis para romper de vez com um passado

(1) Cf. CHALOUT, Y., "Estado, Acumulação e Colonialismo Interno", Editora Vozes, 1978, cap. 2.

tradicional de estagnação econômica, em que o Estado fôra reduzido a mero fornecedor de matérias primas e bens primários ao eixo Rio/São Paulo. Entre os setores tradicionais e "modernos", ocorre a partir de 64 - até por força da posição assumida por ocasião do golpe - um consenso político, como tradicionalmente vem acontecendo no Estado nos momentos de transição, no sentido de atrair para Minas um volume considerável de recursos externos e internos e de investimentos industriais e agro-pecuários que, efetivamente, reproduziram nos limites do território mineiro, o processo de modernização em curso no País.

A "ideologia modernizadora", entretanto, é assumida por segmentos das elites mineiras bem antes da industrialização intensiva do Estado na década de 60 e especialmente, 70, embora até então, não contassem com a adesão unânime das forças sociais e políticas das diversas regiões do Estado.

Em um estudo sobre a formação do poder político em Minas Gerais, MATA-MACHADO como marco histórico do início efetivo da modernização de Minas, em decorrência de uma mentalidade "modernizante" do governo, a instalação da cidade industrial de Contagem, em 1940, resultado concreto da atuação de novos segmentos no seio da elite política e econômica mineira, agindo antecipadamente como uma verdadeira "tecnocracia"(2).

(2) Cf. MATA-MACHADO, B., "O Poder Político em Minas Gerais: estrutura e formação", in "Revista Análise & Conjuntura (FJP)", v. 2, janeiro/abril, 1987, p. 102.

Localizando historicamente o surgimento de um "pensamento modernizante" na elite dirigente mineira, no qual predominava já a idéia de que caberia ao Estado planejar e conduzir o desenvolvimento econômico, MATA-MACHADO cita alguns governos estaduais como o de Francisco Salles que delegou a João Pinheiro a coordenação do Congresso Comercial, Industrial e Agrícola, em 1908, um dos primeiros fóruns de debate sobre os destinos econômicos de Minas. Pouco antes, o Governador Augusto de Lima (1891-1893), já buscava uma nova região onde pudesse instalar a nova capital mineira e que ao mesmo tempo, servisse de polo de desenvolvimento e de "equilíbrio político", impedindo ou dificultando a eclosão de movimentos separatistas por força do coronelismo regional. As idéias de João Pinheiro acabaram se constituindo em paradigma da defesa da intervenção estatal na economia como forma de suplementar e estimular a iniciativa privada ou ocupar os espaços onde ela não demonstrasse condições para tal. O instrumento para a viabilização dessa política seriam os "planos governamentais" (3).

(3) *Idem*, p. 107.

O tradicionalismo, segundo MATA-MACHADO, pode ter sido predominante nas idéias políticas mas não é exclusivo na história de Minas, pois homens como Teófilo Ottoni, João Pinheiro, Américo René Gianetti, Milton Campos, Lucas Lopes e Juscelino, tiveram uma prática francamente liberal, modernizante e desenvolvimentista, superando o "ilhamento" de Minas e "abrindo" o Estado à penetração de idéias e de recursos estrangeiros que irão desembocar no crescimento industrial da década de 70 onde se vê, então, o mais plausível resultado de uma ostensiva de modernização(4).

Foi em 1952 que se verifica uma conjunção de interesses públicos e privados (banqueiros, industriais, capital estrangeiro e Estado) para a criação da CEMIG - Centrais Elétricas de Minas Gerais, onde se concentrou a maior parte do que poderíamos considerar a "tecnocracia mineira", agindo de forma empresarial dentro de uma empresa pública e estendendo sua influência para o aparelho administrativo do Estado.

O segundo passo foi a criação de uma agência captadora de recursos para a área econômica, o BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, que se transformará em um verdadeiro "reduto" do pensamento econômico e administrativo modernos de Minas Gerais. Finalmente, a criação do INDI - Instituto de Desenvolvimento Industrial que reúne representantes do Estado do setor privado para traçar

(4) *Idea*, p. 117.

diretrizes e analisar seletivamente os projetos industriais no estado o qual, juntamente com EDMG e a CEMIG, constituirá o "tripé" da modernização e industrialização de Minas Gerais. O Estado começa a surgir como "tutor" dos interesses privados, através das referidas instituições e inicia-se a primeira e mais organizada experiência de planejamento que tenta associar o "interesse público" com os "interesses privados". A consolidação desse aparelhamento institucional, na década de 60, com vistas a planejar e executar programas estaduais e regionais de desenvolvimento, surtirá efeitos na década de 70, onde surgem excelentes condições para a industrialização com o aporte de recursos estrangeiros (5).

A preocupação com o planejamento econômico - sinal de um pensamento modernizador do grupo dirigente - indica a presença de forças políticas e sociais que embora pertencentes às tradicionais elites mineiras, como se pode verificar nos estudos sobre os grandes ramos familiares que por acordos políticos ou lutas regionais, forneceram elementos para o governo do Estado, ocupando seus principais postos e cargos nos últimos 50 anos da história de Minas e que lançam raízes nas cidades e regiões onde predominou uma verdadeira "cultura urbana" tributária do ciclo minerador (6)

(5) Cf. MATA-MACHADO, B., op. cit., p. 114.

(6) Cf. HORTA, Cid. "Famílias Governamentais de Minas Gerais", in Revista Análise & conjuntura", v. 1, maio/agosto, 1986.

Verifica-se, também, a percepção por parte dessas elites da situação em que se encontrava Minas Gerais com relação aos dois principais polos industriais brasileiros, Rio e São Paulo.

Com uma estrutura baseada em atividades agro-mercantis, pouco propensa a lançar o estado no caminho da industrialização, Minas vivia praticamente da produção de produtos primários para o mercado carioca e paulista. A possibilidade de o estado perder sua posição política no contexto nacional, em decorrência da condição absolutamente secundária a que fora reduzido após o "boom" da mineração, estando na completa dependência do eixo Rio/São Paulo, leva a elite dirigente do Estado a defender a necessidade do planejamento como forma de obtenção de recursos e de atração de investimentos (7).

A crescente hegemonia de uma elite modernizantes no aparelho do Estado, entretanto, não significou necessária e imediatamente um rompimento ou um confronto entre as forças sociais e políticas "tradicionais" e ideologicamente "conservadoras" e as "modernas" e ideologicamente "liberais" em Minas.

(7) Cf. M. MACHADO, *op. cit.*, p. 124/127.

Há que se atentar para uma peculiaridade sócio-política histórica do Estado que pelo menos até antes do "boom industrial", poderia ser condicionadora da formação do poder político: a não-coincidência entre o poder econômico e o poder político resultante do domínio do aparelho estatal. Apesar de se encontrar em Minas, enquanto era forte uma estrutura sócio-econômica tradicional, fundada na economia agrária, um dos principais focos de resistência às idéias "modernizantes" vindas dos centros industrializados do País como Rio e São Paulo, nem sempre o aparelho estatal foi totalmente dominado por representantes das oligarquias tradicionais, embora estes exercessem o controle e a chefia política regionais. A necessidade de constantes articulações políticas em que se conciliassem os interesses políticos regionalistas, a burocracia estatal e representantes de grupos médios ou de setor de serviços (principalmente bancários) caracteriza a história do poder político do Estado desde a decadência das oligarquias a partir do fim da 1ª República (8).

Traduzindo esta situação em termos de uma política de modernização conduzida pelo Estado, diríamos que a elite dirigente tentaria conciliar os interesses econômicos privados dentro e fora do estado voltados para industrialização e o crescimento econômico para viabilizar

(8) Cf. HORTA, C.R., op. cit., p. 124/127.

um projeto estadual de desenvolvimento sem uma alteração significativa no tradicional equilíbrio político do Estado, como é possível de se verificar nos momentos de transição e instabilidade política nacionais em que os políticos mineiros, sejam os "liberais" ou os "conservadores" se preocupam em manter um discurso de "ordem, unidade, paz e equilíbrio" acima das divergências ideológicas e político-partidária. Estas, de preferência, devem se circunscrever aos limites regionais e no máximo, são disputas para a escolha de candidatos para os postos do Legislativo Estadual ou do Congresso Nacional (9).

Tal situação mantém-se mais ou menos inalterada até os primeiros anos da década de 60, mas irá modificar-se a partir do final desta década e início dos anos 70, quando se modifica o padrão de atuação política e econômica do Estado, a começar pela influência do Executivo Federal ao centralizar a indicação dos candidatos ao governo estadual com o sistema de eleição por via indireta (os governadores "biônicos").

(9) Cf. MATA-MACHADO, B., op. cit., p. 107.

A política de modernização conduzida pela elite dirigente em consonância com a política a nível federal, irá resultar em uma série de transformações estruturais que DINIZ chamou de um verdadeiro "salto quantitativo e qualitativo" no contexto econômico e social do estado, tendo como principais gestores o Estado e os capitais privados nacionais e estrangeiros, com a predominância destes últimos (10).

(10) DINIZ, C.C. "Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira", tese de mestrado, FE/UNICAMP, 1978.

3 - Modernização Econômica e Reforma Administrativa

E a partir de 1969 que o Estado se reestrutura institucional e administrativamente, promovendo uma radical reforma administrativa em seu aparelho burocrático, à qual soma-se a pequena mas eficiente estrutura decorrente do "tripé" BOMG-CEMIG-INDI.

Entre 1966 e 1969, por exemplo, o governo estadual já ensaiava alguns passos no sentido de reforma administrativa, tendo como modelo o que já ocorria a nível federal. Em 1966, faz um acordo com a UFMG com o objetivo de realizar estudos que subsidiassem uma reforma administrativa do Estado e em 1968, cria o ETRA - Escritório Técnico de Racionalidade Administrativa, originado do acordo, com a finalidade de fixar normas para a simplificação e racionalização da administração da administração pública.

Em 1969, foi criada o Conselho Estadual de Planejamento e o Gabinete de Planejamento e Coordenação e as Assessorias de Planejamento e Coordenação (APC). Em 1971 é elaborado o 1º Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social - I PMDES que reproduz em escala estadual o I Plano Nacional de Desenvolvimento. São criados os sistemas operacionais que rearticulam as instâncias e níveis burocráticos e administrativos, sob a coordenação de uma poderosa Secretaria de Planejamento e Coordenação (SPC),

institucionalizando as atividades de planejamento que passam a fazer parte de uma estratégia mais abrangente que implicou a adoção da "administração por objetivos", centralização das atividades executivas e difusão das diretrizes do Plano por todos os órgãos da administração pública direta ou indireta (11).

A execução do I PMDES ficou a cargo de um Conselho Técnico de Desenvolvimento (CTD) e a estrutura estadual de administração passa a dividir-se em dois grandes sistemas: o normativo (Sistema Estadual de Reforma Administrativa) e o operativo (Sistema Estadual de Planejamento), com o objetivo de constituir um núcleo de coordenação e controle das ações de reforma administrativa e planejamento econômico, em caráter permanente e centralizado, efetuando estudos e propostas que se fizessem necessárias para tornar mais eficiente o aparelho estatal, em consonância com as medidas de intervenção na área econômica (12).

Todas as ações de reforma administrativa de 1966 e 1971, obedeceram a padrões tecnocráticos como vinha ocorrendo a nível federal, no contexto do regime burocrático-autoritário e tinham em vista, a eficiência organizacional do Estado, enquanto agente da modernização expressando assim a ideologia do crescimento econômico a qualquer custo. No diagnóstico da administração pública realizado pelo ETRA, em

(11) Cf. ANDRADE, L.A.G. "Technocracy and Development, the case of Minas Gerais", tese de doutorado, Universidade de Michigan (SUA), 1980, mimeo, p. 75.

(12) Idem, p. 78.

1967, era visível a influência do modelo de reforma administrativa preconizado pelo Decreto-Lei 200 que institui a reforma administrativa federal. Mesmo em 1975, quando foi necessário um ajuste organizacional da estrutura burocrática do Estado, através dos decretos 17.112 e 17.113, a elite dirigente justificou a medida apoiada no Ato Institucional nº 8/69 que "recomendava" a aplicação sistemática dos esforços de reforma administrativa no âmbito federal, estadual e municipal. Como das outras vezes os critérios sistêmico-organizacionais na estrutura burocrática, repetiam-se simetricamente à área federal, obedecendo às contingências de concentração, dirigismo e centralismo característico da administração pública da época (13).

Com esta estrutura político-institucional e administrativa o Estado coloca-se em condições de promover o crescimento industrial, sendo beneficiado com o aporte de recursos negociados com o governo federal, mas dentro dos padrões fixados pelo poder central e às "diretrizes gerais do desenvolvimento". Na década de 70, por exemplo, o modelo de planejamento adotado foi o do "planejamento para a negociação" que possibilitava a formulação de novos instrumentos para a disputa de recursos disponíveis e o aproveitamento máximo de oportunidades a nível federal: os "planos de desenvolvimento integrado", cujo modelo era praticamente imposto às prefeituras, foram o resultado mais

(13) Cf. documento da Secretaria de Estado de Reforma e Desburocratização de Minas Gerais (SERAD), introdução histórica, 1985.

palpável dessa política de associação de interesses entre o Estado e a União, onde se procurava "conciliar os problemas específicos de cada região com potencial de desenvolvimento, com os do governo federal e estadual"(14).

Verifica-se, simultaneamente, a presença cada vez mais frequente de técnicos em administração, engenheiros, economistas, ocupando cargos no Estado, coordenando grupos de trabalho, fortalecendo, enfim, a tecnoburocracia estatal e assessorando a elite dirigente nas medidas de reforma, planejamento, administração, etc. O Poder Executivo torna-se absoluto e a ele se subordinam as lideranças políticas regionais: os resultados colhidos no setor industrial agradam os setores empresariais e assim, a atuação é legitimada. Generaliza-se a técnica do planejamento enquanto recurso de política econômica ao estilo tecnocrático, com a adoção de procedimentos típicos da iniciativa privada.

4 - Modernização do Setor Educacional

Sob a ótica da "ideologia da modernização" justificadora do modelo econômico implantado pelo regime militar, a educação deveria exercer papel fundamental para possibilitar a "mobilidade social" pela "capacitação de recursos humanos" e "adequação e formação de mão-de-obra para a indústria". A

(14) Cf. PRATES e outros. "A Emergência da Estratégia do Planejamento Participativo em Minas Gerais", Revista "Análise & Conjuntura"(FIP), v. 12, nº 9/10, set/out. 82, p. 231-232.

nível federal realiza-se a Reforma Universitária de 1968 (Lei 5540), são firmados vários acordos para a modernização das universidades brasileiras e tomadas as primeiras providências para a reforma do ensino médio e ginasial que se concretiza em 1971 através da lei 5692 (15).

Em Minas Gerais, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico já preconizava a necessidade de se reformar o sistema público de ensino, iniciando-se com uma reestruturação administrativa e burocrática da Secretaria do Estado da Educação (SEE/MG) dentro de padrões de eficiência, produtividade e rendimento de sua máquina operativa (16).

Desde 1964, algumas medidas, embora isoladas, previstas em decretos do governo estadual, tentavam dar alguma organicidade ao sistema estadual de administração do ensino. O decreto 7.762, de 2 de janeiro de 1964, reconhecendo as deficiências neste aspecto, recomendava descentralização das atividades administrativas e a "racionalização dos serviços públicos" segundo as "peculiaridades regionais do estado".

(15) Análise crítica da ideologia na educação, durante o regime militar, pode ser encontrada em GARCIA, P.B., "Educação, Modernização ou Dependência?", Ed. Francisco Alves, 1977.

(16) Cf. LEROY, N.M.F. Pereira, "Gatopardismo na Educação em Minas Gerais", ou "As dimensões Políticas das Reformas Administrativas no Sistema Educacional", tese de mestrado publicada pela Editora Dois Pontos, 1985, defendida na FGV.

Para dar cumprimento a este decreto, foram instituídos em 1965 as "Inspetorias Regionais" transformadas posteriormente em "Delegacias Regionais de Ensino", com atribuições inicialmente de supervisão e depois, de inspeção e controle de ensino público e privado começando pelo primário e estendendo sua ação até o ensino superior.

Em 1969, a Secretaria da Educação firma convênio com o Escritório Técnico de Racionalidade Administrativa (ETRA) para o desenvolvimento de um amplo programa de modernização do sistema de Educação e Cultura, estabelecendo critérios mais racionais e menos "políticos" para a criação e instalação de Delegacias Regionais de Ensino.

Em 1972, a SEE/MG, acompanhando as diretrizes da reforma administrativa estadual, passa a integrar o "Sistema Operacional de Educação e Cultura", à semelhança de outros "sistemas operacionais", ganhando a sua Assessoria de Planejamento e Coordenação, seu Centro de Recursos Humanos e de Documentação, uma Inspetoria de Finanças e as Superintendências Administrativa e Educacional que exigem a transferência de pessoal qualificado para os quadros de Secretaria.(17)

(17) Cf. LEROY, op. cit., p. 62/63.

A partir de 1972, a SEE/MG inicia os preparativos para a implantação em Minas Gerais da Reforma do Ensino de 1971 (Lei 5692) que preconizava a racionalidade administrativa, eficiência e adequação do sistema estadual aos objetivos de preparação dos alunos para o mercado de trabalho, considerando-se ser a educação em "serviço social básico". E na década de 70, especialmente após a implantação da Reforma do Ensino no estado que a SEE/MG vem ampliando de forma incontrolável os seus quadros na área administrativa e pedagógica. Em fins dos anos 70, a SEE/MG passa a ser a maior e mais complexa organização burocrática do Estado empregando a maior parte do pessoal do funcionalismo público (18).

(18) Idem, p. 63/64.

CAPITULO IV

"MODERNIZAÇÃO, CRISE E LEGITIMIDADE"

- 1 - Introdução
- 2 - Crescimento Econômico, Crise e Legitimidade no Brasil
- 3 - Mudanças no Discurso: O Participacionismo
- 4 - Contradições da Modernização em Minas Gerais

1 - Introdução

Verificamos nos capítulos anteriores, a implantação e a consolidação da "ideologia de modernização" e seus resultados no plano econômico. O "modelo brasileiro de desenvolvimento" associado ao capitalismo internacional, mas dependente, implanta-se sob o comando do Estado, ator principal da acumulação no período pós-64 e se consolida o estilo burocrático-autoritário de administração e de gestão da política econômica e social. A legitimação passa a depender, cada vez mais, da continuidade do crescimento econômico simultaneamente à capacidade de o regime controlar as pressões políticas e sociais originadas dos setores mais prejudicados com a forma da acumulação capitalista.

No presente capítulo, analisaremos algumas contradições do processo de modernização, os focos potenciais de questionamento da legitimação do Estado Autoritário-burocrático e os reflexos a nível de Minas Gérias, estado onde também se processou, sob a direção do Estado, a modernização econômica. Nosso objetivo é verificar como muda a estratégia do Estado frente as pressões sociais e políticas acumuladas desde a vigência do "modelo", bem como a ideologia que até então justificava o tipo de acumulação capitalista no Brasil.

A mudança de estratégia reflete, em última análise, a proximidade de uma crise econômica seguida de uma crise política do regime militar, colocando em cheque a sua legitimidade inclusive, perante forças sociais e políticas que até então, haviam sido cooptadas e incorporadas ao processo de modernização. Ao esgotamento do "milagre econômico" corresponde a deslegitimação da "ideologia modernizadora" que faz a apologia das práticas capitalistas a nível da administração pública e das empresas estatais e da intervenção do Estado na economia e na sociedade.

2 - Crescimento Econômico, Crise e Legitimidade

O Estado Autoritário-burocrático logrou obter elevados índices de crescimento econômico e controle do processo inflacionário no período 1967/1974, agindo como verdadeiro "Estado-empresário" em associação ou divisão de tarefas com o capital estrangeiro e setores modernos do capital nacional. O êxito econômico não foi decorrente apenas do desempenho do Estado ou da ação voluntarista de sua "intelligentzia modernizadora", mas também das condições do capitalismo internacional. É sabido também que o modelo de desenvolvimento econômico caracterizou-se pela forte concentração de rendas e desigual distribuição de riquezas. Ao longo das décadas de 60 e 70, o modelo de desenvolvimento brasileiro (comparado ao "milagre japonês" e ao "milagre alemão") mostrou-se altamente excludente e marginalizador.

FURTADO que analisou em diversos trabalhos o desenvolvimento capitalista brasileiro pós-64, fala da reorientação do processo de concentração de riquezas e renda de forma a que o mecanismo promotor dessa concentração atuasse no sentido de favorecer o capital fixo e promovesse a ampliação de um mercado interno de bens duráveis, a maior parte supérfluos e sofisticados que são adquiridos pelos grupos de alta e média rendas, enquanto que os salários são

mantidos em níveis abaixo da produtividade média da economia e as exportações estimuladas ao máximo. O Estado fazia-se presente subsidiando as exportações e favorecendo a integração da economia nacional ao comércio internacional, em benefício de setores industriais modernos em detrimento dos tradicionais (1).

Para tanto, funcionaram os mecanismos criados pelo Estado por ocasião da reforma do aparelho administrativo-institucional e da criação de instituições captadoras e gerenciadoras de recursos financeiros, introjetando as práticas de gerenciamento empresarial como sinal da "modernização do Estado" (2).

As análises econômicas do período autoritário, referentes às duas primeiras décadas de sua vigência, registram o extraordinário processo de acumulação simultaneamente à concentração de riquezas pelo mecanismo do "arrocho salarial" que se torna um dos aspectos mais marcantes da política econômica, possibilitando uma redução de custos das empresas em função do barateamento da força de trabalho, ao

(1) Cf. FURTADO, C. "Análise do Modelo Brasileiro", Editora Civilização Brasileira, 1972, p. 48-49. Ver também, do mesmo autor, uma excelente análise crítica do "Milagre" brasileiro em "O Brasil Pós-milagre", Editora Paz e Terra, 1981, p. 37 e segs.

(2) Idem, ibidem

par da fraqueza das organizações sindicais, sob forte controle do Executivo, cuja atuação é limitada a "negociação" nos estreitos limites das diretrizes gerais do "desenvolvimento econômico" (3).

O regime procurava, até então, legitimar-se pelo saneamento da economia e particularmente, as finanças, no controle da inflação, na dinamização do parque industrial e aproveitamento da capacidade ociosa desde a crise do populismo, criando condições para uma verdadeira espoliação salarial e compressão dos vencimentos fixos que acabam estabelecendo, ao longo do período, graves desigualdades e empobrecendo as camadas médias e os trabalhadores em geral, principalmente do meio rural, completamente marginalizados da "modernização" (4).

Além da concentração de rendas, verifica-se a penetração do capital estrangeiro e ampliação da capacidade de endividamento do Estado que participa do setor produtivo. A garantia dada aos investimentos estrangeiros é a "estabilidade política" e "harmonia entre as classes" que os ideólogos do regime consideravam a grande conquista de 1964 (5).

(3) Cf. SAES, D.A.M. "Estado e Classes Sociais no Capitalismo Brasileiro dos Anos 70/80", IFCH / UNICAMP, fascículo 2, 1990, p. 25

(4) Cf. SODRE, N.W. "Radiografia de um Modelo", Ed. Vozes, 1977, p. 144.

(5) Idem, p.145.

OLIVEIRA, analisando a evolução da economia no período autoritário, esclarece que a acumulação deu-se em condições de fechamento político e de tratamento "técnico" das questões sociais, transformando-se o Estado em sócio maior do capital estrangeiro, administrando recursos que possibilitaram o investimento e o lucro privado. O Estado "limpa" o terreno para a atuação do processo de concentração econômica; a modernização da economia é sua preparação para o desempenho das grandes corporações multinacionais, em condições de tranqüilidade face ao controle das entidades sindicais sob intervenção do Estado, impedindo que as lutas por aumentos salariais se tornassem incompatíveis com os ganhos de produtividade das empresas. Os índices de crescimento econômico expressos nas taxas de FIB criaram um ambiente favorável para se ocultar os fatores que levariam a uma crise (6).

Como consequência, continua, as contradições do "modelo econômico" são transpostas para a área política, especificamente, para o Estado que concentra e centraliza os mecanismos de decisão econômica, controla os recursos, interfere profundamente no mercado e se torna o alvo principal dos êxitos e fracassos na "modernização" (7).

(6) Cf. OLIVEIRA, F. "A Economia da Dependência Imperfeita", Editora Geral, 1977, p. 96-97.

(7) Idem, p. 97.

FURTADO enfatiza em sua análise da prolongada crise que abala a credibilidade do "modelo econômico" implantado pelo regime militar, a falta de capacidade de autotransformação e de autosustentação da economia, não obtida durante os anos do "milagre econômico". Os gestores da economia entenderam que as condições favoráveis ao crescimento econômico encontradas no período do "milagre", principalmente de ordem externa, poderiam se repetir indefinidamente como "condições normais". O choque de petróleo em 73 e uma nova elevação em 79, põem à mostra a vulnerabilidade do modelo econômico associado-dependente, baseado nas exportações e no forte endividamento externo (8).

OLIVEIRA coloca ênfase, por sua vez, na monopolização e na oligopolização da economia durante a fase do "êxtase" do "milagre econômico", que estabelece uma concorrência oligopolística entre as empresas estatais e as estrangeiras e coloca em plano secundário o capital privado nacional, sob beneplácito do Estado, agente principal do financiamento capitalista. O Estado, tendo colocado à disposição das empresas, enormes recursos obtidos através de empréstimos externos ou poupança interna forçada, modifica, por força das circunstâncias econômicas internacionais, seu padrão de

(8) Cf. FURTADO, C. "O Brasil Pós-milagre", Editora Paz e Terra, 1981 primeira parte, p. 37 a 43.

relacionamento com as empresas que devem se tornar lucrativas e produtivas por si mesmas, inserindo assim, um elemento de instabilidade estrutural e quase permanente na economia e agravando os efeitos internos da crise cíclica do capitalismo internacional (9).

Ainda segundo OLIVEIRA, a presença massiva do Estado na economia - consequência da política de modernização - transformaria, como de fato transformou - qualquer crise econômica em crise do Estado, dado o fato de que o Tesouro Nacional, convertendo-se em pressuposto geral de todas as produções privadas, joga sobre o Estado a responsabilidade principal de manutenção do conjunto da economia (10).

Segundo CARDOSO, analisando a crise política, a capacidade decisória do regime "escorrega" gradualmente para um certo automatismo do sistema que desencadeia, sempre que se fizerem necessários, mecanismos de repressão sobre potenciais focos de oposição (11).

Há uma peculiar articulação entre o sistema de decisões político-administrativa e decisões político-econômicas onde os "anéis de poder" exercem o papel de verdadeiros partidos políticos, beneficiando-se com o círculo de informações

(9) Cf. OLIVEIRA, F., op. cit., p. 93/97.

(10) Idem, p. 97

(11) Cf. CARDOSO, F.H. "Autoritarismo e Democratização", Editora Paz e Terra, 1975, p. 206-207

oriundas do poder central. Mas é justamente nesta articulação representada pelos segmentos tecnocráticos civis e militares, é que se encontra um potencial foco de conflito político que é deslocado para dentro do Estado e aqui revela toda a sua contraditoriedade, dado que o Estado abriga valores e ideologias igualmente contraditórios, devido à multiplicidade de funções e interesses dos atores nele envolvidos. Além desse potencial foco de conflito interno, há que se considerar os interesses de setores efetivamente excluídos do "pacto de dominação" das forças sociais e políticas beneficiadas com o regime que excluirá a representatividade em geral e a popular em especial, como fontes legitimadoras, preferindo a "autenticação" por via de projeto-impacto, esbarrando, entretanto, no próprio ciclo de acumulação (12).

A questão de representatividade e da legitimidade coloca-se a todo instante para a elite dirigente e não é satisfatoriamente resolvida, visto que Estado e Nação estão desencontrados obrigando o primeiro a reforçar sua função repressiva ou institucionalizar-se, mas neste caso, sem colocar em risco determinada ordem econômica e social da qual depende do apoio das classes beneficiadas (13).

(12) Idem, p. 211-212

(13) Idem, p. 212

Surtem forças desarticuladoras do modelo político autoritário-burocrático, no interior do próprio Estado, devido ao choque de interesses na luta pela definição de políticas no campo econômico, financeiro, industrial, etc. Não havendo institucionalização das forças de debate no interior do aparelho do Estado, cria-se um "pseudo-consenso" em nome da "segurança nacional". A "ideologia da modernização" transformada em "ideologia do desenvolvimento" e está em verdadeira "ideologia de Estado", já não é suficiente para responder à complexidade de demandas e interesses que se acumulam na sociedade, constituindo focos de tensões e insatisfações originados do próprio processo de modernização. O Estado, ao concentrar sobre si as funções de mediador dos grupos sociais mais beneficiados com a modernização e de regulador da economia, terá sua legitimidade questionada não apenas pelas forças sociais e políticas cujos interesses não são contemplados, mas pelos setores sociais que estavam mantidos sob rigoroso controle, sem acesso às decisões, seja via partidos ou instituições representativas(14).

O regime tem escassas possibilidades de utilizar, como alternativa, mecanismos populistas como forma de participação das massas urbanas e a simples exclusão ou

(14) Cf. CARDOSO, F. H., op. cit., p. 214.

proscrição políticas são demasiadas estreitas para conter as pressões e tensões sociais acumuladas ao fim de duas décadas de "modernização capitalista".

A crise política do Estado Autoritário-burocrático, em decorrência de contradições internas e externas, agravada pela crise econômica na qual inexistem alternativas de saída sem "desmontar" o modelo de desenvolvimento adotado, levará ao esgotamento da ideologia justificadora da "modernização" e tornará ineficaz a tentativa de deslocá-la para o discurso da eficiência administrativa e racionalidade na condução da economia, sem os "percalços" dos conflitos políticos e ideológicos. Tornam-se cada vez mais evidentes os efeitos "perversos" das políticas praticadas pelo Estado e cada vez mais necessário um novo discurso e uma nova estratégia para "atenuar os efeitos do capitalismo social brasileiro" (15).

(15) A expressão é dos ideólogos modernizadores do regime, citada por COUVRE, M.L.M., op. cit. pag. 235.

3 - Mudanças no Discurso: O Participacionismo

A crise de legitimidade do regime autoritário-burocrático é percebida, de forma preocupante, pela tecnoburocracia civil e militar responsável pela gestão dos aparelhos de Estado e se expressa pela ênfase que se começou a dar, entre 1977/78, estando a crise econômica cada vez mais profunda, à questão da participação .

STEPAN que analisou as mudanças de posição da tecnoburocracia militar no período de liberalização do regime, analisa as mudanças do discurso, por exemplo, nos documentos, conferências e cursos da Escola Superior de Guerra (ESG), fonte autorizada da ideologia militar, com repercussões na área civil, funcionando como verdadeiro "partido político" dos setores militares já interessados na "abertura lenta, gradual e segura" do regime (16).

A partir de 1977, a ESG incluía em suas discussões, o reconhecimento do direito à oposição política como um dos "fundamentos da democracia". Enfatizava a necessidade da participação da sociedade, bem como da representatividade por meio de um "processo eleitoral competitivo" (17).

(16) Cf. STEPAN, A. "Os Militares: da Abertura à Nova República", Editora Paz e Terra, 1986, p. 78.

(17) Idem, p.58.

Surtem dentro dessa instituição, críticas à excessiva centralização do governo e já se defende a necessidade de autonomia do poder judiciário, de melhor distribuição da renda e "aprimoramento da democracia no Brasil". Conceitos como "oposição", "participação", "partidos extragovernamentais", "abertura" e "eleições" tornam-se constantes nos documentos divulgados pela instituição (18).

SAES, por outro lado, registra a inclusão dos "poderes locais" no discurso da tecnoburocracia civil servindo nos aparelhos de planejamento do Estado, ainda sob regime militar. A tentativa, segundo sua análise, é preparar o Estado Autoritário-burocrático para a implementação de uma política de indução dos setores excluídos da "modernização" - principalmente das classes trabalhadoras - na gestão dos "ramos municipais do aparelho de Estado", como forma de desviar a atenção das massas para longe dos verdadeiros centros decisórios em relação a assuntos de planejamento e política econômica (19).

(18) *Idem*, p.57.

(19) Cf. SAES, D.A.M., *op. cit.*, p. 30.

4 - Contradições da Modernização em Minas Gerais

As contradições do processo de modernização implantado pelo regime burocrático-autoritário, também se reproduzem internamente em Minas Gerais. Na perspectiva da distribuição de rendas, por exemplo, o período é marcado pelo agravamento das desigualdades: os salários reais embora tenham subido em termos reais, não acompanhavam o aumento da produtividade média. O acúmulo da população desempregada, o favelamento e o aumento da marginalidade social na capital mineira (especialmente na região metropolitana de BH) e nas cidades de porte médio, indicavam claramente o caráter excludente do modelo econômico.

As transformações na estrutura agrária, em virtude da penetração capitalista, provocando a mecanização e a substituição de pequenas e médias lavouras por grandes empreendimentos agropecuários, geram tensões no campo pela extrema concentração de rendas e exclusão de pequenos e médios produtores dos "benefícios da modernização".

No fim da década de 70, ao lado do favelamento, começa tornar-se grave a questão do "bóia-fria" em todo o Estado. Isoladas social e politicamente, as camadas populares mais atingidas pela concentração de rendas e políticas de arrocho

salarial, começam a sofrer a ação repressiva policial-militar. Grandes movimentos grevistas repetem-se nas várias regiões do Estado, indicando a consciência do fim do "milagre econômico" (20).

Em Minas, a recessão econômica, expressiva da diminuição do ritmo das atividades industriais e dos índices de crescimento econômico, não se dá imediatamente. Em um estudo sobre o desempenho da economia mineira em relação à economia brasileira, DURANTE FILHO concluiu que Minas Gerais é afetada com menos intensidade na fase de desaceleração econômica entre 75/80, quando sua taxa de crescimento é da ordem de 14%, bastante superior à média nacional. Mas a partir de 78, o impacto da recessão é bem maior considerando-se a Região Sudeste como um todo. Verifica-se a partir dessa época um descompasso significativo em relação à economia brasileira, como uma variação negativa de 8,4% na sua produção industrial, além de forte compressão salarial, aumento do desemprego e queda nas exportações para o mercado externo (21).

(20) Cf. POMPERMAYER, M.J. "Os Movimentos Sociais em Minas Gerais: emergência e perspectivas", Editora UFMG, 1987.

(21) DURANTE FILHO, F.C. "Desempenho e Fontes de Crescimento da Indústria Mineira no Período Pós-75". In: Revista "Análise & Conjuntura" (FJP, v. 1, Nº 2, maio/agosto, 1986).

Ele explica o referido impacto em virtude do modelo de industrialização implantado no estado, voltado para fora, baseado nas exportações de matérias primas minerais, produtos manufaturados e semimanufaturados, tornando o estado especialmente vulnerável nas épocas de crise cíclicas como a que estava ocorrendo no capitalismo brasileiro.

Esta conjuntura econômica desfavorável à manutenção da "ideologia modernizadora" coincide como início do movimento nacional que questiona o modelo político e a sua legitimidade. Palavras de ordem de cunho marcadamente político são ouvidas nos movimentos sociais e nas greves que se sucedem no País e também em Minas. Além das grandes greves de João Monlevade e Contagem, em 78, é significativa a grande paralisação do magistério mineiro em 1979 que se tornará um verdadeiro "divisor de águas" na educação mineira.

E sintomático que com a crise econômica e a crise de legitimidade política do regime militar, a estratégia governamental modifica-se em Minas Gerais. Um indicio significativo desta mudança pode ser encontrado na emergência do "Planejamento Participativo" proposto por equipes governamentais dentro do aparelho estatal e a determinação da elite dirigente em formular "políticas sociais" e encarar o desenvolvimento sob uma perspectiva "mais social". Até então, o planejamento era mera transposição das técnicas, mecanismos próprios do

planejamento definido em escala nacional, como resultado da centralização vertical dos instrumentos de política econômica e a concentração de recursos no âmbito federal.

As elites dirigentes dão-se conta de que o modelo burocrático-autoritário provocara o esvaziamento da autonomia dos Estados e Municípios quanto a possibilidade de manipular instrumentos que lhes permitissem atingir objetivos de desenvolvimento em função de suas realidades específicas (22).

A consciência dessas restrições político-institucionais, expressa no III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (79/83), inaugura nova fase no planejamento mineiro e recoloca em novas bases a questão da "modernização". Deflagra-se a nível nacional uma série de críticas pedindo a revisão da política econômica que resultou um "modelo de desenvolvimento" que acarretará "perversões", como um aumento brutal das desigualdades de renda, alargamento das disparidades sócio-econômicas regionais e o sacrifício de setores da população em favor da política de crescimento a qualquer custo. O III PMDES coloca em primeiro plano de prioridades a questão do "desenvolvimento social" quando aborda a necessidade de se proporcionar melhores condições de vida às populações de baixa renda na periferia dos centros urbanos, além de promover segmentos mais pobres do setor rural, os mais excluídos da "modernização". A forma

(22) PRATES, A.A.P. e outros, *opc. cit.*

pela qual se pretende encaminhar a elaboração dos projetos sociais é do participacionismo, onde as comunidades devem ser ouvidas e participar da implementação de projetos de seu interesse (23).

Vários programas e projetos originaram-se dessa filosofia de planejamento ao mesmo tempo em que começam a fazer parte da elite dirigente do Estado e integrar suas equipes técnicas, economistas, sociólogos, administradores que orientam diretamente as políticas até então desenvolvidas para a área social, imprimindo-lhes, inclusive, um caráter marcadamente crítico. O caráter participativo é visto como um objetivo geral dos planos no sentido de torná-los efetivos como instrumentos redistributivos na estrutura desigual de acesso aos benefícios gerados na sociedade (24).

Os limites político-institucionais e estruturais para que um novo estilo de planejamento obtenha êxito e se consolide como política efetiva do Estado, frente a uma nova e complexa realidade social, ficarão cada vez mais visíveis no decorrer da luta pela liberalização política que envolve todo País e, evidentemente, o estado de Minas, principalmente com perspectiva das eleições diretas para governador do Estado e até de um presidente civil. A crise de legitimidade política que atinge o regime autoritário-burocrático, também se estende a Minas Gerais que no início

(23) Cf. HADDAD, P.R. "Planejamento Regional e Desigualdades Sociais". In: "Participação, Justiça Social e Planejamento", Zahar, 1980.

(24) Idem, Ibid. p. 97.

dos anos 80, tem à frente do Poder Executivo, outro governador indicado bionicamente - Francelino Pereira.

A atuação de diversos grupos e equipes espalhadas nas "fissuras" do aparelho político-institucional do Estado, funcionando como assessorias na formulação de programas no campo social e econômico, corresponde à movimentação civil, aos debates e as discussões que darão suporte político a uma candidatura de consenso que estivesse comprometida com as "expectativas do povo mineiro". No lugar do discurso modernizador, surge o discurso da "justiça social" ou do "resgate da dívida social" compatível com as demandas acumuladas durante o período autoritário.

Capítulo V

"MODERNIZAÇÃO, REFORMA ADMINISTRATIVA E EDUCAÇÃO EM MINAS GERAIS: DÉCADA DE 80"

1 - A Conjuntura Política Nacional

2 - A Conjuntura Política Estadual

2.1 - Reforma Administrativa: Prioridades

2.2 - Na área educacional

2.3 - O Congresso Mineiro de Educação

3 - A Conjuntura Nacional: Dilemas da Transição

4 - A Conjuntura Política Estadual

4.1 - Avaliação da Administração Pública

4.2 - O Modelo de Modernização Administrativa

4.3 - A Proposta Mineira de Modernização

Administrativa

4.4 - A Formação do Grupo GEMA

5 - O Discurso e a Prática da Modernização

5.1 - Introdução

5.2 - A Conjuntura Política do Estado

5.3 - A CPI da Modernização Administrativa

5.4 - A Reforma de Emergência

6 - A Racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG

6.1 - Considerações Iniciais

6.2 - As Medidas Racionalizadoras

6.3 - O Programa de Municipalização do Ensino (PEME)

6.4 - A Racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG

7 - O Projeto de Modernização do Sistema Estadual de Ensino

7.1 - Considerações Iniciais

7.2 - A Reforma Administrativa: Segunda fase

7.3 - O NEECs - Núcleo de Ensino e Extensão

Comunitária

8 - O Programa de Racionalização Administrativa do Sistema Estadual de Ensino

8.1 - Considerações Iniciais

8.2 - Modernização ou Racionalização?

8.3 - O Método de Trabalho

8.4 - As Condições da Rede Estadual de Ensino

8.5 - O Diagnóstico Preliminar: Críticas do Modelo
Organizacional da SEE/MG

8.6 - A Resolução 518: em direção à Privatização?

1 - A Conjuntura Política Nacional

No debate político e ideológico durante o processo de liberalização política e de redemocratização, na década de 80, emergem as novas propostas sobre a intervenção do Estado e a dimensão de seu aparato burocrático-administrativo. Elas surgem na seqüência de críticas originadas dos diversos setores da sociedade civil ao modelo político e ao modelo econômico adotado pelo regime militar e pelo Estado Burocrático-Autoritário e que se esgotam com o fim do "milagre econômico".

O significado de "modernização", considerado até então como sinônimo de crescimento econômico, sob comando do Estado, justificado pela ideologia tecnocrática e dentro de um certo padrão de desenvolvimento capitalista no Brasil, altera-se significativamente em função das mudanças político-institucionais. Os trabalhadores e os empresários, como grupos fundamentais da sociedade, irão divergir radicalmente em suas visões sobre o papel do Estado e os limites de sua atuação em termos de política econômica e, sobretudo, em termos de políticas sociais no contexto da democratização.

Dentro da "pauta mínima" de reformas econômicas, políticas e sociais a que chegou a frente oposicionista, destaca-se necessidade de redução e controle do aparato estatal que se agigantara durante o regime militar. Este item da "pauta mínima" era consensual entre os segmentos do empresariado que começaram a criticar a experiência autoritária já no final de 1978, embora dela tenham se beneficiado enquanto foi possível manter o crescimento econômico associado-dependente e a "paz social", sobretudo, pela contenção do movimento sindical. A ruptura da aliança empresariado-militares-burocracia estatal, colaborou mesmo que não tenha sido o principal fator - para o esgotamento das condições de legitimidade do regime militar (1)

Analisando a posição do empresariado e dos trabalhadores face às mudanças que se operavam no período de contestação política ao regime, DINIZ afirma que a referida ruptura não foi radical e determinará o comportamento do empresariado frente ao movimento sindical durante a fase de transição e durante a "Nova República". Embora tenha contribuído para aprofundar a crise de legitimidade e reforçar o movimento oposicionista, o empresariado sempre manteve a possibilidade de uma recomposição com o regime onde pudesse, fosse outra a conjuntura, preservar sua condição de aliado potencial. Esta condição é que lhe permitiu intervir na política estatal, através da burocracia (os "anéis de poder" como analisamos)

(1) DINIZ, Eli. "O empresariado e o momento político: entre a nostalgia do passado e o temor do futuro". In: "Ciências Sociais Hoje, 1986", Revista da ANPOCS, Cortez Editora, 1986.,p. 206-208

sem afetar na área político-partidária. Frente a uma nova conjuntura, os empresários tentarão manter a defesa de seus interesses e estabelecer novas formas de convivência entre o setor público e o setor privado (2).

Mesmo tendo participado do processo de liberalização, nas complicadas transações "intra-elites" cujo objetivo comum e aspiração coletiva era uma nova ordem democrática, o empresariado não formulara um projeto próprio para a transição, permanecendo latentes contradições não resolvidas porque sequer ainda explicitadas, como por exemplo, quanto a gestão da economia e quanto à forma pela qual deveria ser enfrentada a questão social, face à expansão e radicalização do movimento sindical.

Entretanto, nas declarações dos líderes empresariais, é frequente a referência ao gigantismo do aparelho estatal e ao excesso de intervenção do Estado na área econômica. Constituem expectativas do empresariado, além das citadas acima, o fim da política recessiva, medida de reaquecimento econômico, elevação do nível de investimentos, contenção do déficit público, controle dos gastos governamentais e reversão das "tendências estatizantes", com vigoroso apoio à empresa privada (3).

(2) DINIZ, Eli. Op. cit., p. 207.

(3) DINIZ, Eli. Op. cit., p. 208.

A "pauta mínima" incluirá também as expectativas de dezenas de movimentos sociais e da sociedade civil que questionaram o modelo de modernização, agravante das condições de vida da maioria da população, concentrador de riquezas, reduzindo salários e controlando as organizações sindicais. Sob o ponto de vista político, a legitimidade do Estado Autoritário é questionada face às denúncias de torturas, prisões, perseguições e violação dos direitos humanos, os quais causaram, inclusive, divisão no seio do próprio aparelho militar, como por exemplo, o conflito entre as forças armadas enquanto "Instituição" e a chamada "comunidade de segurança"(4).

A legitimidade do Estado, dependerá, mais uma vez, da sua capacidade de responder às demandas sociais e políticas acumuladas e ao mesmo tempo, retomar o crescimento econômico. Na fase de democratização, repete-se o tradicional dilema característico dos Estados Capitalistas Modernos, ou seja, compatibilizar suas tarefas de legitimação com as tarefas de acumulação (5)

Há que se considerar também que o processo econômico e social de modernização, provocara substanciais alterações na composição social e nas expectativas de todos os grupos e estratos sociais em decorrência da industrialização e

(4) Cf. STEPAN, A., Op. cit., p.78.

(5) Cf. WRIGHT, E.O. "Classe, Crise e Estado", Zahar Editores, 1981, cap. 3.

urbanização intensiva. O surgimento de novos movimentos sociais (desemprego, habitação, custo de vida, sem-terra, etc.) e de movimentos civis (direitos humanos, mulheres, negros, anistia, etc.), formalmente organizados ou estruturados de forma espontânea, já haviam de certa forma, pressionado o Estado a adequar seu aparato para a criação de mecanismos institucionais que pudessem canalizar ou pelo menos manter sob controle esse movimento. Estes também encontram na via político-partidária, oportunidade para se expressarem politicamente e contribuem decisivamente para retirar o Congresso do isolamento e da tutela a que fora submetido nos anos de autoritarismo (6).

A elaboração de novas políticas sociais e ao mesmo tempo, a formulação de uma política econômica que atenda às expectativas de todos os grupos sociais, sem que tenha consolidado um pacto social de composição de todas as forças e políticas que direta ou indiretamente, ajudaram a derrubar o regime militar ou pelo menos abalar a sua legitimidade, marca a conjuntura da fase de democratização, cheia, portanto de aspectos contraditórios.

Para os trabalhadores, tratava-se de manter a intervenção estatal para impedir um capitalismo selvagem e resgatar a "dívida social" face à contínua penalização durante o período autoritário e a degradação de suas condições de

(6) Cf. DOIMO, A.M., DOXSEY, J.R. e NETO, J.B. "Os novos Movimentos Sociais - teoria e prática", in "Ciências Sociais Hoje, 1986", Cortez Editores, p. 8/10.

vida". Para o empresariado, tratava-se de elaborar uma "nova modernização" onde o Estado garantisse a retomada do desenvolvimento econômico, protegesse a iniciativa privada sem impedir a acumulação e (para alguns setores do empresário, considerados mais conservadores) manter os instrumentos de controle da política sindical (7).

No nível político-institucional, a frente oposicionista unificada na "Aliança Democrática" tinha compromissos igualmente difíceis, mas necessários que era o retorno das eleições presidenciais diretas, além do encaminhamento da Assembléia Constituinte, para consumir a legitimidade política de um governo de transição.

Neste quadro, foi de maior importância a atuação dos governadores de oposição que assumiram o Executivo dos principais estados da Federação, entre eles, Rio de Janeiro, Minas e São Paulo. Examinemos, particularmente, Minas Gerais e a atuação política do novo governo no Estado como um todo e na área educacional.

2 - A Conjuntura Política Estadual

(7) Cf. DINIZ, Eli. op. cit., p. 209.

Em 1982, assume o governo de Minas, Tancredo de Almeida Neves, político de longa experiência e conhecido pelas suas posições moderadas e liberais. Sua eleição expressou, como normalmente ocorre na tradição política do estado nos momentos de transição, um amplo acordo entre as elites políticas e econômicas. Representou, acima de tudo, naquele momento de conjuntura nacional, uma reação ao regime militar, na primeira eleição direta para governador de Estado. Os adversários de Tancredo eram identificados como representantes do regime militar, pertencentes ao PDS (Partido Democrático Social), o "partido do governo" e do "regime instalado em 1964".

No ideário político de Tancredo, caberia às elites resolver os problemas da população, evitando-se conflitos e tensões sociais que comprometessem um pacto entre as classes. Movimentos sociais, reivindicatórios ou sindicais, seriam tolerados e se possível "administrados" mas a "ordem pública" deveria ser mantida. O governo passa a dialogar diretamente com lideranças populares e sindicais e dar um tratamento diferenciado às questões sociais mais prementes como Educação, Saúde e Trabalho.

Os problemas sociais que já começavam a preocupar o governo já no fim do período autoritário, como a política do "planejamento participativo" e a elaboração de "políticas sociais", embora ainda dentro de uma visão técnica, passam a ser tratados sob uma perspectiva essencialmente política (1)

A questão econômica, diretamente relacionado com segmentos do empresariado que romperam com o regime autoritário e centralizador, também é tratada com descrição pelo novo governo: emerge um discurso de que o Estado não poderia abdicar de suas obrigações em setores sociais, mas defende-se a liberdade de iniciativa privada, desde que os empresários não esquecessem a sua "responsabilidade social" face ao estado de carência e marginalidade a que chegara o País.

A montagem da equipe governamental de Tancredo reflete não apenas seu liberalismo, acolhendo políticos de diferentes tendências, mas às circunstâncias políticas do Estado de Minas: a necessidade de manter o apoio de um amplo espectro de forças sobretudo, respeito às lideranças e acordos políticos regionais e municipais.

(1) Cf. LE VEN, Michel Marie. "Movimento Operário e Sindical, 1972-1975", in "Movimentos Sociais em Minas: emergência e perspectivas", Editora UFMG, 1987, p. 28-49.

O novo governo tem, portanto, que administrar o Estado num contexto particularmente difícil:

- os novos movimentos sociais e sindicais em busca de autonomia em relação ao Estado e o volume de demandas e expectativas de seu atendimento por vias "democráticas" e não "tecnocráticas";
- o "novo empresariado" que levanta novamente a necessidade de "modernização" tecnológica, administrativa e das relações entre o capital e trabalho e que se encontra fortemente organizado em associações de classe;
- crescimento do funcionalismo público e da burocracia do Estado, agora mobilizado e inclusive, articulado com lideranças e entidades sindicais;
- as demandas clientelísticas das tradicionais forças políticas oligárquicas regionais que deram apoio ao novo governador.

Soma-se a este quadro, a conjuntura nacional com a perspectiva da eleição de um presidente civil por via direta ou escolha via Colégio Eleitoral, exigindo dos governadores de oposição (principalmente de Minas, Rio e São Paulo) um intenso trabalho de negociação para a escolha de um candidato de consenso entre as elites civis e militares.

2.1 - Reforma Administrativa: Prioridades

Menos antes de tomar oficialmente posse, o novo governo monta uma "equipe de transição" para a troca de informações com técnicos do governo anterior, especialmente na Área de planejamento, fazenda e administração pública. A equipe trabalhará na sede do BDMG, transformada em "fórum" de

debates com associações de classe, instituições da sociedade civil e representantes do setor público e privado, para a coleta de subsídios que fundamentassem um programa de governo. Várias questões referentes à necessidade de uma modernização administrativa e de uma reforma do Estado são tratadas pela equipe de transição ou por técnicos, economistas, administradores informalmente consultados pela nova elite dirigente do Estado (2).

A leitura preliminar dos documentos produzidos pela equipe de transição, nos dão algumas indicações de prioridades sugeridas ao novo governo quanto à necessidade de um amplo programa de reforma e modernização do Estado:

(2) Cf. informações obtidas em entrevista com o dr. Carlos Coelho Motta, futuro coordenador do Grupo Executivo de Modernização Administrativa (GEMA), em Belo Horizonte, no dia 18/04/91.

- 1 - a necessidade de se estabelecer limites para a intervenção estatal na economia e da participação em investimentos e projetos que deveriam ser de exclusividade da iniciativa privada, ou limites ao Estado como "acionistas" ou "sócio capitalista" em empreendimentos em grande vulto.
- 2 - critérios e limites para empréstimos externos com aval do Estado para a retomada do crescimento econômico.
- 3 - a necessidade da revisão de privilégios concedidos a firmas nacionais e estrangeiras estabelecidas ou que desejassem se estabelecer em território mineiro.
- 4 - as novas bases da política salarial e financeira do Estado que deveria se adequar a uma realidade de crise econômica.
- 5 - a contenção de gastos com aparelho estatal, principalmente gastos com pessoal, considerando-se o "gigantesco contingente de pessoal" na Área educacional e nos órgãos policial-militares.
- 6 - a política salarial com relação ao funcionalismo público estadual.
- 7 - as despesas com os demais órgãos da Administração Direta e Indireta que deveriam ser compatíveis com as disponibilidades orçamentárias.
- 8 - uma nova política industrial, agrícola e comercial do Estado e a necessidade de seu redirecionamento dentro de um contexto de crise econômica, mas visando o reerguimento econômico do Estado e apoio à empresa mineira.
- 9 - o enfrentamento de problemas sociais gerados com a mudança da estrutura produtiva do estado, principalmente quanto à habitação e emprego (3).

(3) Cf. sugestões enviadas à equipe de transição por Fernando Roquette Reis, ex-secretário da Fazenda e da Educação de Minas, através de "papers" de Nº 1 a 7 anexados aos documentos da Reforma entre 1982 e 1983.

As prioridades sugeridas coadunavam-se com uma pauta mínima consensual estabelecida durante as discussões que integrantes da elite política de oposição ao regime militar e setores do empresariado já haviam chegado a nível estadual e nacional, quais sejam:

- retomada do crescimento econômico;
- saneamento das finanças públicas
- investimentos sociais (habitação, saúde, educação, trabalho)
- diminuição do aparelho estatal e controle do "inchaço" da máquina burocrática e
- limitações ao intervencionismo estatal mas: manutenção das funções do Estado nas áreas essenciais (4).

A reforma e modernização administrativa do Estado, embora delineada no governo Tancredo Neves, acabou não sendo formulada e efetivada como um projeto. Explica-se este fato pela definição de uma estratégia política por parte do novo governo que pode ser resumida nos seguintes pontos:

- manter a legitimidade conquistada pelo voto popular e baseada em amplos e heterogêneos setores da sociedade;
- responder às demandas sociais (compromisso de campanha) mas impedir ao máximo a radicalização política e ideológica, administrando os conflitos através dos canais institucionais do Estado;
- abrir espaço para a participação de lideranças populares e sindicais na formulação de políticas setoriais, justificando-o pelo caráter democrático do novo governo, apesar de uma certa indefinição de uma política em relação às questões do trabalho;

(4) Cf. DINIZ, Eli. op. cit., p. 207-208

- evitar o confronto com forças sociais e políticas oriundas do setor empresarial "moderno", mantendo a expectativa da modernização e redução do aparato estatal e compromisso do apoio à iniciativa privada.

A reforma do aparato estatal nos termos sugeridos pela equipe de transição, ficou limitada às idéias gerais e não se encaminhou qualquer medida concreta para a sua efetivação, pelo temor da redução da margem de manobras visando o atendimento das demandas por cargos. O Estado que se esperava ter seu aparato diminuído, acabou sendo ampliado com o desmembramento e a criação de novas secretarias (5).

Nos setores sociais, o governo fortaleceu em termos de recursos orçamentários e concedeu um nível relativamente alto de autonomia de ação as secretarias da Educação, Saúde e Trabalho e Ação social, através das quais dialogava com as lideranças sindicais, populares, do funcionalismo público e do magistério.

Somente com o afastamento de Tancredo para candidatar-se à Presidência da República e a posse de Hélio Garcia é que se encaminharam as providências para a modernização administrativa, sendo a primeira delas, a criação da Secretaria de Estado da Reforma Administrativa e Desburocratização, em 1985, denominada SERAD.

(5) Cf. documento citado, p. 1/2.

No documento "Perspectivas Iniciais de Trabalho", produzido pela nova secretaria, em junho/85, procura-se reunir os principais temas a serem abordados pela Reforma em caráter imediato, médio e a longo prazo, fixando como meta preliminar, a própria institucionalização e instalação da secretaria e a necessidade de aprovação das Leis Delegadas a nível da Assembléia Legislativa, concedendo ao governo, amplos poderes para modernizar o Estado. São fixadas algumas metas de trabalho como:

- racionalização do organograma do Estado;
- reordenação administrativa da área do pessoal;
- reordenação administrativa dos processos de compra e licitação;
- desburocratização e
- participação das comunidades na reforma (5).

A justificativa da reforma, expressa no item "histórico" do documento, é indicativa da leitura política que a elite dirigente do Estado faz da conjuntura do Estado e do País.

Quanto à conjuntura política nacional, o documento reconhece uma contradição entre o "otimismo da Nova República" e o "pessimismo das conseqüências de um longo período de ilegitimidade". Afirmando a necessidade de se rever crítica e continuamente as formas institucionais e organizacionais de Administração Pública devido à sua atual complexidade, repudia o "tecnocratismo" com que ela foi, até

(5) Cf. documento citado, p. 1/2.

então, tratada. Reconhece a nova "fase política" e a "democratização das relações sociais" determinando novos esquemas de relacionamento nível de mando e subordinação . Como variável predominante, identifica a época da escassez de recursos que confronta diariamente o "Estado Social" com o "Estado de Direito" e a necessidade de conferir credibilidade à Administração Pública, introduzindo nela "transparência, abertura e diálogo entre servidores e usuários".

Como estratégia de ação, propõe-se uma profunda e extensiva descentralização administrativa que efetive a regionalização e municipalização dos serviços públicos e uma efetiva mobilização de energias existentes no "corpo político" do Estado, em especial, das comunidades organizadas para o fim de complementar a prestação de serviços a cargo da Administração Pública e subsidiar a ação governamental (6).

A nível da área econômica, defende a redução do intervencionismo estatal na economia, prestigiando-se a livre iniciativa na sua "inventividade e competência", limitando-se o Estado a atuar nas áreas absolutamente essenciais ao bem estar público. A reforma deverá ocorrer

(6) Idem, p. 3/4.

com a "participação do administrado" no "controle democrático da Administração Pública", prática que, segundo o documento, tem sido relegada nos últimos tempos (7).

A linha político-institucional escolhida será, portanto, a de ampla discussão com as entidades da classe, especialmente, com as entidades do funcionalismo público, para "configurar um texto que seja legítimo e participativo" (8).

O documento reconhece as mudanças advinhas da abertura política e com o compromisso da redemocratização, surgindo novas alternativas para a relação do indivíduo com o Estado, através da instituição pública. Esta deve ser desburocratizada, combatendo-se centralismo e a desconfiança que afetam esta relação. Finalmente, lembra que as medidas modernizadoras não podem ser discutidas e decididas apenas a nível tecnológico de estrutura e legislação, mas devem ser fruto de um processo pluralista e participativo, devendo-se criar instituições para que seja possível um debate democrático sobre as reformas (9).

Em 1986, a SERAD divulga um documento específico sobre política de pessoal do Estado, intitulado "Propostas de Mudanças na Área de Pessoal" onde é reiterada a disposição de se efetuar mudanças de forma objetiva, participativa e

(7) Idem, p. 4/5.

(8) Cf. documento citado, p. 4/5.

(9) Idem, p. 5/7.

realista. O documento foi apresentado ao Conselho Estadual de Política de Pessoal (CEP), órgão já existente na estrutura burocrática do Estado, reunindo representantes do funcionalismo e do governo e a quem foi delegada a competência para definir critérios e prioridades para a área de pessoal. Nas "Propostas", são previstas resistências à implantação da reforma considerando-as, entretanto, relativamente "suportáveis" uma vez que o único confronto que poderia se instalar seria "o de um impasse entre um interesse meramente pessoal e o interesse público" (10).

Pretende concretizar as mudanças de forma aberta e dialogante, através de seminários, encontros, onde se discutisse sistematicamente a Reforma Administrativa do Estado. Finalmente, enfatiza que as propostas fundamentam-se na "opinião de estudiosos do direito público e administrativistas altamente qualificados e administradores do presente e do passado" às quais seriam acrescentadas as manifestações das associações de classe (11).

Como se pode verificar, preliminarmente, após a leitura dos documentos iniciais da Reforma e Modernização Administrativa do Estado, desde os primeiros "papers" encaminhados à equipe de transição até às propostas gerais já consolidadas, existe uma preocupação por parte da elite dirigente em não descartar a conjuntura político-

(10) Cf. documento citado, p. 2/4.

(11) Idem, p. 4/6.

institucional do Estado e da Nação: a fase de liberalização política que se superara ainda há pouco e o período de redemocratização num contexto de crise econômica.

A alternativa, a nível institucional, é o estabelecimento de diretrizes democráticas, única forma de se compatibilizar as exigências de uma modernização administrativa com as demandas políticas e sociais. Posteriormente, serão instaladas câmaras de debate, audiências públicas, seminários e encontros que reunirão o funcionalismo do estado com representantes da sociedade civil organizada e os diversos setores burocrático-administrativos do Estado entre si, abrindo-se espaço para que surgissem pressões de diversos setores internos e externos ao Estado, mas ao mesmo tempo, possibilitando uma ampliação da legitimidade das medidas a serem tomadas (12)

2.2 - Na Area Educacional

A necessidade de uma interferência no sistema estadual de ensino, de forma mais urgente e decidida em relação aos outros setores da administração pública estadual, é lembrada nos "papers" sobre a reforma administrativa. O "pessoal da educação" é tratado quase sempre no item "contenção de

(12) Cf. documento "Perspectivas iniciais de trabalho", citado, p. 7.

gastos" juntamente com o pessoal da Polícia Militar, como os dois grandes itens do orçamento do custeio do Estado (13).

O maior problema do magistério, segundo os documentos iniciais que fundamentarão uma proposta de reforma administrativa, é o elevado contingente que emprega, onde é extremamente elevada a relação entre professores e salas de aulas. O mecanismo da substituição seria a causa e origem da expansão incontrolada do quadro de pessoal na educação pública, onde o "substituto" com o tempo torna-se "definitivo na medida em que o efetivo é desviado de sua verdadeira função e não mais retorna a seu cargo original", atuando no setor burocrático do Estado. Além disso, o gigantesco pessoal da área educacional, é administrado de forma obsoleta, dando o rudimentar mecanismo da informações e controle. Medidas racionalizadoras tomadas no passado, segundo o documento, de nada adiantaram. Constatava-se um excedente no quadro do magistério e a existência de critérios já superados de gerenciamento de pessoal (14).

O documento sugere a implantação urgente de medidas racionalizadoras para conter a "orgia de contratações" na administração direta e indireta e em especial, na área educacional. Outras questões, além das de pessoal, são tratadas como a superposição de órgãos com as mesmas finalidades com relação à construção de escolas e a precária

(13) Cf. "paper" de 27/12/82, denominado "O Panorama Administrativo do Setor Educacional", de F.R. Reis.

(14) Cf. documento já citado, p. 2/5.

contribuição das comunidades com relação à manutenção de uma gigantesca e complexa "máquina educacional", cujo ônus maior recai sobre o Estado (15).

Além das medidas racionalizadoras, solicita estudos urgentes para a descentralização da administração do ensino para que o município assumia maiores responsabilidades no custo financeiro da escola pública. Também faz críticas contundentes à estrutura administrativa da Secretaria de Estado da Educação que mantinha um arcaico sistema de controle de seu pessoal e cedia continuamente funcionários para atuar em outros órgãos burocráticos, através de convênios, inclusive com instituições autárquicas ou da sociedade civil (16).

As primeiras recomendações sobre medidas modernizadoras e racionalizadoras no setor público de ensino, enfatizam o aspecto administrativo em detrimento do pedagógico, como se pode verificar pela leitura inicial dos documentos. Mas não se consolidará exatamente nesta linha uma proposta para a política educacional no novo governo. Considerando-se a importância da Secretaria de Estado da Educação para a estratégia política do governo e as expectativas sociais criadas junto à população com relação à Educação, a proposta de política educacional irá fundamentar-se na leitura que a elite dirigente faz da conjuntura estadual e nacional que se

(15) Idem, p. 5/6.

(16) Idem, p. 6.

resume na vontade de participação e na necessidade de manter a coerência de princípios democráticos. Surge, então, a proposta de realização do I Congresso Mineiro de Educação, em 1983.

2.3 - O Congresso Mineiro de Educação

A proposta de realização de um amplo "fórum" de debates sobre a situação da educação pública em Minas, do qual pudesse sair uma série de diretrizes democraticamente discutidas, coerente com a estratégia política do novo governo, surgiu logo nos primeiros dias do governo Tancredo, partindo da Secretaria de Estado da Educação, cujo titular era o Prof. Otávio Elysio Alves de Brito.

A proposta é definida em um documento amplamente divulgado no Estado intitulado "Educação para a Mudança", apresentando um diagnóstico preliminar "sério e objetivo" da situação do ensino público estadual. O documento analisava os reflexos da crise econômica, política e social no processo educacional brasileiro, decorrente da situação geral do País depois de anos de autoritarismo e em especial, a crise no sistema estadual da educação (17).

(17) Cf. documento "Educação para Mudança", publicado pelo "Minas Gerais", em número especial, junho/1984, juntamente com o "Plano Mineiro de Educação" e a nova política de alfabetização.

O governo, através da SEE/MG reitera seu compromisso com a mudança e a democracia. Esta implica na mudança da prática política e pressupõe perspectivas novas tanto na ação administrativa quanto na participação da comunidade. Convidavam todos os setores da sociedade a participar de um processo de discussão amplo e aberto sobre as questões educacionais e buscar a solução para seus problemas.

Sugere a "democratização do espaço escolar", a "descentralização administrativa e pedagógica" e a "gestão participativa da comunidade". Como instrumento, propõe a realização do Congresso que ocorre durante todo ano de 1983, mobilizando profissionais do ensino, comunidades escolares, entidades de classe, desde o município, passado pelas regiões até o estado, consolidando-se as propostas e discussões em um documento intitulado "Propostas e Diretrizes Políticas para a Educação em Minas Gerais".

Este documento é dividido em três partes:

Parte I - Concepções Fundamentais

Parte II - Linhas Diretrizes

Parte III - Linhas Operacionais

Na parte referente às linhas operacionais é que são propostas medidas de reorganização administrativa do sistema estadual de educação. Considera que a administração deve ser facilitadora da implementação efetiva da política educacional. Preconiza mudanças no nível funcional e estrutural do sistema e define o pessoal da educação

envolvido na administração como um "educador no exercício da função administrativa" e cujas ações devem ser encaradas sob o ângulo da sua função pedagógica. Considera necessário a institucionalização de mecanismos aptos a gerar mais intensa e efetiva participação não só dos agentes do Estado, mas de toda a comunidade nos diferentes níveis em que se desdobra a atuação do sistema.

Para garantir essa participação, o documento sugere a criação das comissões municipais e regionais de educação, garantindo em suas estruturas a participação das entidades de classe, profissionais do ensino e representantes da comunidade. A nível da escola, sugere a implantação dos colegiados escolares, órgão democraticamente eleito por cada comunidade escolar, com funções deliberativas e consultivas (18).

Quanto à reforma administrativa, as diretrizes são diametralmente opostas aos diagnósticos e sugestões enviadas preliminarmente à equipe de transição. Define-se a reforma como centrada na redefinição estrutural e funcional da SEE/MG não se limitando simplesmente a "arranjos burocráticos", a nível do aparelho do Estado encarregados da administração do ensino no Estado.

(18) Os colegiados foram regulamentados posteriormente através da Resolução Nº 4.787/83, publicado e comentado no "Informativo MAI de Ensino", número especial de agosto/85.

A reforma deve procurar descobrir formas de ações organizadas politicamente a partir da sociedade civil e criar canais institucionais que representem uma efetiva descentralização na tomada de decisões no sistema estadual de ensino, com a participação dos colegiados, comissões de educação e entidades de classe, que devem participar da questão administrativa e pedagógica do ensino. Defende a Educação Escolar como um processo educativo amplo - o de obtenção de reconhecimento e de instrumentos para estimular o aprendizado democrático e a organização política da sociedade (19).

(19) Cf. documento "Educação para a Mudança", parte III.

3 - A Conjuntura Nacional: Dilemas da Transição

A Transição para a "Nova República" foi marcada, como vimos, por uma situação de instabilidade política e dificuldades de retomada do crescimento econômico, face ao longo período de recessão que culmina com o fim do regime militar. Em 1985, ano da morte de Tancredo e 1986, primeira tentativa do governo Sarney em retomar efetivamente a iniciativa política em conformidade às expectativas de mudança na sociedade brasileira, a "Nova República" enfrentou os dilemas da transição.

E de maior importância traçarmos um quadro geral que nos permita compreender a conjuntura nacional em que se inicia o governo Newton Cardoso, em Minas Gerais, uma vez que os dilemas e contradições da "Nova República", refletem-se a nível dos estados e criam condições, no caso de Minas, para a retomada - embora com outro conteúdo - do discurso modernizador.

Predominam, na condição político-partidária, os interesses regionais, grupais e pessoais em verdadeira luta fisiológica por "espaços", na máquina administrativa federal e estadual. As grandes e substantivas questões da política nacional passam "ao largo" dos principais partidos políticos ou pelo menos, fora de seus canais institucionais de deliberação. O PMDB perdia, rapidamente, sua condição de "caixa de ressonância" do sentimento oposicionista da

sociedade e não conseguia administrar suas divisões internas e lograr uma coesão mínima necessária para sustentar, enquanto partido, um projeto de reformas mais amplo e profundo, além daquele elaborado pela "aliança Democrática" (1).

A idéia de um "pacto social", pregada por Tancredo, parecia cada vez menos realizável nas condições políticas e econômicas brasileiras do momento. Segundo um cientista político, devido à "dificuldade de se chegar a um credenciamento adequado de interlocutores coletivos cruciais (trabalhadores, governo, empresários) e o elevado patamar inflacionário que tornava demasiado incertas as projeções que deveriam servir de parâmetros de negociação" (2).

A conjuntura política, entretanto, tem causas mais profundas e estruturais que se deve buscar no próprio caráter da transição brasileira e que explicam os dilemas e contradições que acabam provocando uma grande frustração com as novas elites dirigentes. Deve-se, lembrar, por exemplo, que a transição foi negociada com o antigo sistema de poder burocrático-autoritário, admitindo a participação de parte expressiva de segmentos da elite dirigente anterior que, assim, não foram excluídas da coalização do poder expressa pela "Aliança Democrática", juntamente quando se acreditava

(1) Cf. SALLUN, J.R.B., GRAEFFW, E.P. e LIMA, L.B. "Eleições Presidências e a Crise do Sistema Partidário", in revista "Lua Nova" (CEDEC), maio/90, nº 20, p. 76-77.

(2) Cf. LAMOUNIER, B. e MENEGUELLO, R. "Partidos e Consolidação Democrática: o Caso Brasileiro", Ed. Brasiliense, 1986, p. 87-94.

que a sociedade evoluíra o bastante para pressionar reajustes inadiáveis na organização do Estado e do sistema político ou uma ampla e profunda modernização e remodelação do poder público e suas instituições políticas e administrativas, expectativa gerada pela própria elite dirigente da "Nova República"(3).

Acreditava-se, igualmente, que com a crise do modelo autoritário-burocrático e a perda de legitimidade dos militares enquanto elite dirigente, a simples transição para um regime civil levaria, automaticamente, para o pleno atendimento das demandas por reformas sociais e modernização do Estado, cultivadas por amplos setores da população (4).

No final do regime militar, amadureceram-se expectativas as mais amplas que a frente de oposições, expressa na Aliança Democrática, assumiu como compromisso, mas que iam além da imediata liberalização política e que dependiam, efetivamente, de uma democratização substantiva. Em termos gerais, a frente comprometeu-se com um ideário nacionalista, com a reintegração do Estado/Nação, a expansão e a consolidação do setor moderno da economia, com a retomada do crescimento econômico, os investimentos na área social, científica e tecnológica, com uma radical redistribuição de rendas, a redemocratização e, obviamente, com a esperada

(3) Cf. CAMARGO, A. e DINIZ, E. "Continuidade e Mudança no Brasil da Nova República", Ed. Vértice/IUPERJ, 1989, p.10-11.

(4) *Idem*, p. 11.

Reforma do Estado, significando a remodelação e a reestruturação administrativa e institucional (5).

A transição brasileira, apresenta seus limites para a concretização de um ideário tão amplo e que dependia de um efetivo consenso entre forças políticas heterogêneas. Mostra-se, na verdade, conservadora e continuista, caráter que se acentua com as medidas de liberalização política e que tendem a reforçar o partido majoritário (PMDB) e esvaziar as funções essencialmente governamentais, dependentes da legitimidade e do poder do Presidente da República (6).

Por outro lado, a obtenção de um consenso dependeria de uma profunda renovação das elites dirigentes, o que colidia de fato, com a natureza da frente ampla que preside a transição, onde estão presentes quadros políticos e tecnoburocráticos heterogêneos: parte identificados e comprometidos com a efetiva democratização, parte ainda comprometidos com um estilo do período autoritário (7).

Essa renovação prévia e profunda de quadros dirigentes, ficou na dependência de frágeis alianças políticas que dão pouca sustentação ao Presidente, somando-se a isto, como já dissemos atrás, a indefinição de um projeto de mudanças, consubstanciado em um amplo pacto, que acomodasse

(5) Idem, p. 38-39.

(6) Idem, p. 40.

(7) Idem, p. 40.

minimamente todas as forças sob a égide das forças modernizantes egressas da sociedade civil ou de partidos políticos realmente preparados para o exercício do poder (8).

Como o processo decisório continuou fortemente concentrado na figura do Presidente e o controle do processo centrado no aparelho de Estado — uma tradição na história política brasileira que não é rompida com a Nova República — é fácil compreender porque o Estado, o Presidente e a elite dirigente no poder, expõem-se a um processo de diluição de legitimidade, dependendo de alianças tão frágeis e momentâneas e agravando-se com as pressões no sentido de atender satisfatoriamente as demandas acumuladas e expressas pelos movimentos sociais e da sociedade civil e que exigem um tipo de solução que extrapola o mero assistencialismo ou o participacionismo.

"A dinâmica de negociações que caracteriza a transição, condicionada pela natureza da coalização integrada por novas e velhas elites, tende a um confronto rápido com a dinâmica das pressões irradiadas da sociedade, gerando conflitos, descontinuidades e tensões(9).

(8) *Idem*, p. 41-42.

(9) Cf. DINIZ, E., BOSCHI, R. e LESSA, R. "Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: Dilemas da Nova República", Ed. Vértice/ IUPERJ, 1989, p. 23.

Este confronto é tanto mais profundo quanto se verifica a hegemonia das tendências moderadas na transição que dificulta o efetivo rompimento com o passado e a formulação e implementação de uma agenda de mudanças. O imobilismo a que é levado o governo Sarney - primeiro governo civil da Nova República - é sintomático (sem aqui livrar o Presidente de sua responsabilidade), criando-se rapidamente um descompasso com a modernização defendida pelas novas elites(10).

Verifica-se uma lenta desagregação da Aliança Democrática que reunia, sob a hegemonia do PMDB, os partidos que atuaram na transição e que foram fortalecidos e ampliados com as vitórias eleitorais sobretudo a nível dos Estados, desagregação que ocorre na proporção direta em que se deteriora a conciliação das diferentes forças políticas e as diversas tendências ideológicas. Esses partidos mostram-se incapazes de dar respostas à nova conjuntura econômica e política e pelo nível dos partidos como o PMDB, o PDT, e PFL e o PDT, verifica-se uma tendência às políticas clientelísticas, disputando indicações na máquina do Estado e efetuando barganhas em troca de apoio ao Executivo, barganhas, vale dizer, com pouco conteúdo efetivamente progressista(11).

(10) Idem, p. 41-42.

(11) Ver excelente análise sobre as limitações e contradições dos partidos brasileiros na fase de transição em comparação a outros processos de transição em O'DONNEL, G. "Transições, Continuidades e Alguns Paradoxos", in "Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas", organizado por F. W. REIS e G. O'DONNEL, Ed. Vértice, 1988, p. 49-56.

A nível do aparelho burocrático-administrativo do Estado, mais uma vez alçado à condição de principal agente em termos de políticas gerais e setoriais, seja na área económica, ou social, verifica-se a persistência de um estilo tecnocrático e fechado de gestão político-administrativa. A persistência de alguns setores da máquina administrativa, integrando a elite ou os escalões intermediários dos governos federal e estaduais, em continuar uma gestão fundada na democracia participativa e num estilo anti-tecnocrático, passa a ser identificada como "esquerda radical" e responsabilizada por criar obstáculos ao consenso e à conciliação "moderadas"(12).

Outras análises insistem na falta de um projeto que hegemonizasse as alianças e possibilitasse uma conjuntura de equilíbrio necessária ao período de transição: as mudanças são restritas às conquistas formais-institucionais pouco diferentes em relação aos momentos do processo de contestação do regime militar. Mantém-se, por conseguinte, praticamente o mesmo aparato e os mesmos mecanismos do Estado Burocrático-Autoritário, favorecendo, inclusive, a rearticulação de forças conservadoras que saem dos

(12) Cf. O'DONNELL, G., op. cit., p. 65-66. A continuidade da gestão tecnocrática e o ressurgimento do populismo, do clientelismo e do patrimonialismo, é consenso na maioria das análises sobre a transição política brasileira.

bastidores e se mostram muito hábeis e organizadas para atuar junto ao Estado - de dentro ou de fora dele - e assim, reverter qualquer expectativa de mudanças mais efetivas(13).

A falta de um projeto desta natureza, é um fator que dificulta a manutenção do "bloco no poder" reunindo as forças mudancistas e continuistas em torno de pontos consensuais mínimos, política e ideologicamente definidos, interessantes para a maioria das forças que participaram intensamente do processo de transição. Este mesmo processo é definido por alguns autores como de uma "interminável transição" que leva ao cansaço, ao desgaste e à frustração(14).

Para complicar mais ainda o quadro conjuntural, há que se registrar que no horizonte político encontra-se a questão da Assembleia Constituinte que prometia - apesar de sua limitada representatividade - a criar uma nova oportunidade para a efetiva modernização. Entretanto, ao se estabelecer o início de seu funcionamento para 1987, num momento em que não se conseguira consolidar um pacto para a Reforma do Estado e com a ameaça de se encontrar o País mergulhado em uma crise econômica e política, abre-se espaço para improvisações desesperadas em termos de medidas institucionais mais amplas no campo parlamentar, partidário

(13) Cf. CARVALHO, I.M.N. e LASSIADO, R.N. "Transição Democrática, Políticas Públicas e Movimentos Sociais", in "O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática", org. por ALEXANDRINA S. DE MOURA, Ed. IUPERJ/ Fundação Joaquim Nabuco, 1988, p. 115-116.

(14) Idem, p. 117.

e eleitoral. As forças heterogêneas mobilizam-se para atuar na Constituinte sem projetos definidos e mais interessadas em manter seus esforços de influência junto ao Estado, ou sendo levadas por interesses puramente personalistas de velhos "caciques" da política brasileira.

As disputas por governos estaduais, por exemplo, deflagram uma competição desenfreada entre velhos pretendentes ao poder máximo da República, fenômeno que ocorre com mais clareza dentro dos tradicionais partidos, verdadeiras máquinas a serviço de personalismos. Acirram-se, prematuramente, conflitos latentes na composição de forças que há pouco, davam sustentação (frágil) à transição expressa na figura de Tancredo Neves. Outro exemplo refere-se à primeira tentativa do governo Sarney em repor uma polarização regime militar x oposição democrática, através do Plano de Estabilidade Econômica (Plano Cruzado) que definiria, a partir de um posicionamento no campo econômico, o conjunto de forças em condições de levar à frente, diante de um pacote de medidas claramente estabelecido, uma nova institucionalidade para o País. O Plano teve amplo apoio da população e parecia recuperar a credibilidade e a expectativa de mudanças, se não tivesse se enredado e sucumbido no casuísmo político-partidário que, ao final, acaba repondo não a legitimidade, mas o mesmo quadro da transição sem projeto. Sabemos que o casuísmo foi consequência da proximidade das eleições para governador, a

maioria integrante do PMDB do qual o Presidente dependia, e dos quais originavam-se as indicações para compor os altos escalões governamentais. Por outro lado, à crise do Poder Central, incapaz de dar as respostas exigidas pela população, os governos estaduais surgem como poderes potenciais para projetos alternativos nos Estados ou verdadeiros "laboratórios de mudança"(15).

O fracasso do Plano Cruzado que também coloca frente a frente, as elites tecnoburocráticas oriundas do regime militar e as elites comprometidas com a democratização e ambas, em conflito com o fisiologismo e o clientelismo, representados pelas agremiações partidárias tradicionais, resulta em nova frustração popular. Além da crise econômica não resolvida, a transição está agora, diante de uma nova crise política e as lideranças desgastadas para se qualificarem a uma retomada em torno de um projeto que motivasse a confiança e a esperança da população. No seio do PMDB, partido hegemônico da frente de oposições, emergem com mais ênfase as diferenças ideológicas e os comportamentos fisiológicos. O governo de Newton Cardoso, em Minas Gerais, será representativo dessa conjuntura.

(15) Cf. CAMARGO, A. e DINIZ, El, op. cit., p. 42-43.

4 - A Conjuntura do Estado:

Em Minas Gerais, o conflito de forças dentro do PMDB, seguindo o quadro conjuntural nacional, se expressa pela disputa para a indicação do candidato a governador, tendo à "direita" do partido, NEWTON CARDOSO e à "esquerda", PIMENTA DA VEIGA.

Até os últimos instantes, o então governador Hélio Garcia não manifestara preferência por qualquer um dos dois candidatos, preocupado com seu próprio futuro político ameaçado por uma possível "sombra" às suas pretensões presidenciais. Sua indecisão resulta em considerável desgaste para o PMDB na medida em que acirra a disputa interna e provoca confronto entre as tendências ideológicas. Realizada a convenção, é escolhido por uma margem mínima de votos o candidato Newton Cardoso. A "ala esquerdista" do partido, acompanhando o que vinha ocorrendo a nível nacional, retira-se do PMDB e passa a apoiar ITAMAR FRANCO, candidato a governador pelo inexpressivo Partido Liberal (PL) em oposição a Newton. O lançamento de duas candidaturas, oriundas do partido majoritário no Estado (lembrar que Itamar Franco era peemedebista histórico), divide as forças políticas mineiras.

Trabalhando de forma ostensiva sobre os prefeitos e contando com o apoio da maioria fisiológica do PMDB - partido que, como vimos, comanda a transição política e acolhe políticos das mais variadas tendências - Newton vence as eleições em Minas. Sua eleição inicia uma das mais profundas crises políticas do Estado. Alguns observadores da história política de Minas consideram que Newton não trazia uma identificação com as tradicionais forças políticas mineiras, voltadas para a conciliação e a acomodação de interesses, sempre com a justificativa de se manter a "União e a estabilidade de Minas"(1).

Esta crise prosseguirá durante todo o seu governo, acirrando-se mais ainda com seu estilo de atuação e a imagem que fazia questão de cultivar de "tocador de obras" e político que não tinha compromisso com as elites "mas apenas com o povo de Minas e com um governo moderno e eficiente"(2).

Ignorando a crise e a divisão dentro da política mineira, tática que adotou durante o seu governo, Newton, já no discurso de posse, em março de 1987, desfechava um verdadeiro libelo contra os que se colocavam contra ele e dava sinais de sua política administrativa:

(1) MATA-MACHADO B. "Neo-coronelismo em Minas Gerais", ensaio, Revista de Estudos Políticos da UFMG, agosto/setembro 88, p. 32/45.

(2) Cf.: discurso de posse de NEWTON CARDOSO, reproduzido parcialmente no "Minas Gerais", órgão oficial do Estado, nº121, suplemento especial de "100 DIAS DE GOVERNO", 27/06/87, p. 5.

"A questão do desenvolvimento é essencialmente política. Não se promove a libertação econômica e social de um povo sem desalojar todas as forças conservadoras que ela se opõem, sem compreender o passado e o que se pretende construir no presente e no futuro(3).

Atacando as administrações anteriores das quais havia herdado uma dívida de quase três bilhões de dólares, uma folha de pagamento que consumia quase toda a arrecadação do Tesouro Estadual e uma máquina administrativa "capenga e inchada", Newton ataca:

"Vamos romper com o passado e dotar o Estado de uma administração moderna e dinâmica"(4).

Faz crítica sutil aos seus antecessores, embora com certos cuidados já que dois eram respeitados na política de Minas (Tancredo e Hélio). Lembrando que Tancredo, ao assumir o governo de Minas, dissera que "era proibido gastar", afirma que a regra não fora aplicada mas também não fora esquecida:

"Cada cruzado que aplicarmos terá que produzir efetivamente resultados, elevando os níveis de conforto e bem-estar dos cidadãos mineiros. Seremos incansáveis no combate a quaisquer focos de ociosidade ou desperdício na máquina administrativa do Estado"(5).

Do alto da sacada do Palácio da Liberdade, sentencia solenemente:

(3) Idem, ibidem, p. 5.

(4) Idem, ibidem, p. 5.

(5) Idem, ibidem, p. 5.

"Há pessoas que gostam das coisas como elas são e que pretendem mantê-las como estão. À essas pessoas não é possível oferecer qualquer esperança ou compreensão por parte do Governo. Manter as coisas como elas são, seria condenar milhares de mineiros à pobreza, à ignorância, ao abandono, ao desespero"(6).

E ainda:

"Não propomos o rompimento com o passado de Minas. Nem com as formas mais genuínas de nossa cultura e de nossa história que são plenas de inspiração. Mas também não aceitamos que esse passado se converta em artifício para impedir que as camadas mais carentes da população tenham acesso aos bens e serviços que constituem o mínimo indispensável a uma vida digna..."(7).

Volta a criticar seus antecessores, responsabilizando-os por terem conduzido Minas Gerais a um plano secundário na política nacional e coloca-se como homem que, mesmo atropelando a "prudência mineira", irá fazer com que a voz de Minas fosse ouvida "mais do que nunca em todo o País".

Assim:

"Foi em Minas que todos buscaram como já havia ocorrido em momentos marcantes da história da República, como em 1930 e em 1946, as soluções que a Nação esperava. Hoje, os tempos são outros. Mas, mesmo assim, são tempos de crise. E é nestas horas que a salutar presença de Minas é indispensável. Se somos capazes de confidências e inconfidências, o somos também em solução. Em visão de futuro, de horizontes, além das montanhas..."(8).

(6) Idem, ibidem, p. 5/6.

(7) Idem, ibidem, p. 6.

(8) Idem, ibidem, p. 8.

Ainda em seu discurso de posse, Newton anuncia ambiciosos programas de obras públicas e de apoio ao empresariado mineiro e de retomada do crescimento industrial do Estado. Destaca a situação de calamidade em que se encontrava o Vale do Jequitinhonha e o Norte de Minas em geral mas promete que os vales da miséria, em seu governo, serão vales da prosperidade.

A imagem que projeta é a de um homem descomprometido com o passado tradicional de Minas. Investe constantemente contra o inchaco da máquina administrativa do Estado e promete realizar uma das mais profundas reformas já vista na história de Minas.

Nos primeiros dias de governo, viaja pelo interior, especialmente às regiões onde recebera maior votação e onde, durante a campanha eleitoral, prometera investir os recursos do Estado com prioridade, o Norte de Minas. Assina convênios com Prefeituras e anuncia sempre que "não se afastaria do social e do fortalecimento dos municípios para assim, diminuir o êxodo rural e o crescimento desordenado das grandes e médias cidades do Estado"(9).

Libera verbas para irrigação, construção de poços artesianos, açudes, amplamente divulgadas pelos órgãos oficiais de imprensa. Envia carros-pipa para abastecimento de água, distribui alimentos e manda abrir estradas vicinais

(9) Cf. Reportagens publicadas no suplemento "O Futuro já começou em Minas", agosto/87, p. 2/3.

e frentes de trabalho. Promete iniciar uma verdadeira reforma agrária no Estado, com o assentamento de famílias e a implantação de hidrelétricas. Instala os "governos itinerantes" e recebe o povo em "audiências públicas", bem como lideranças políticas do interior enfatizando que "sua administração não se baliza pela tradição política ou oligárquica e que, acima de tudo, está comprometido com os pobres e os municípios"(10).

A ofensiva populista e modernizante de Newton Cardoso, setores tradicionais da política mineira respondem com críticas, publicadas na imprensa estadual, que irão se tornar mais frequente e contundentes na medida em que, ao discurso seguem medidas concretas que atingem diretamente a máquina do Estado, empresas, autarquias, enfim, ao aparelho burocrático e institucional do Estado. Em abril de 1987, ainda sob um clima de tensão política gerada pela eleição e a resistência de tradicionais setores da política mineira, meios intelectuais e políticos dissidentes do PMDB, o magistério mineiro deflagra, com o apoio do funcionalismo estadual uma greve que seria a mais longa de todas as realizadas pela categoria. As negociações com os representantes do Governo e as intermediações de deputados não são bem sucedidas. E neste clima que Newton demite todos os ocupantes de cargos em comissão nos órgãos estaduais e

(10) Cf. Declaração publicada no suplemento "100 DIAS DE GOVERNO", citado, p. 2. Ver também reportagens sobre a movimentação do governador e suas declarações sobre reforma agrária, reforma administrativa e obras no Estado nos suplementos "Minas: o futuro já está em nossas mãos", março/88 e "100 DIAS DE GOVERNO", citado.

determina completo levantamento da situação funcional de cada servidor, seja estatutário ou celetista(11).

A medida leva pânico ao funcionalismo, atemorizado com as constantes declarações de uma iminente Reforma Administrativa. Sucedem-se demissões claramente políticas: elementos ligados direta ou indiretamente às administrações anteriores ou identificados com a "esquerda", são substituídos ou transferidos para funções inexpressivas dentro do aparelho do Estado. Paralelamente, Newton Cardoso atende às solicitações (políticas) de exoneração, atingindo todos os órgãos estaduais, em resposta à ferrenha oposição que lhe moviam os setores dissidentes. Entretanto, mantém uma postura de aparente indiferença às críticas e a oposição a seu governo e continua cultivando uma imagem de compromisso com a austeridade, a modernização e a eficiência - expressões que serão freqüentemente utilizadas em suas declarações públicas.

Como medida inicial para se iniciar a anunciada Reforma do Estado, Newton autoriza a realização de um Seminário de Reforma e Modernização Administrativa, em fins de abril de 1987. No seminário, os secretários de Estado colocam os principais problemas e planos de suas pastas. A idéia básica, segundo a coordenação do Seminário, era a partir da consulta a cada secretário, estabelecer as metas, princípios e objetivos da Modernização Administrativa, compromisso de

(11) Cf. Decreto 27.096, de 25 de junho de 87.

campanha. Como resultado, chega-se a um documento oficial em que se avalia a administração pública após 100 dias do novo governo(12).

Como um dos aspectos negativos da administração enfatizando a ineficácia da máquina administrativa e a falta de credibilidade da administração pública em todos os níveis de Governo. Reconhecia-se o quadro de crise político institucional a nível da conjuntura nacional e as dificuldades financeiras do Estado, somando à greve dos servidores, como obstáculos que comprometiam gravemente o desempenho da administração pública entendida como "atividade organizada, racionalizada e sistêmica", resultando em uma ação administrativa que dependia do empenho pessoal de cada secretário, sem nenhum "espírito de equipe" ou diretrizes voltadas para a recuperação do serviço público(13).

O documento finaliza com uma proposta de se iniciar por Minas Gerais, a urgente tarefa de resgatar a confiança do administrado, não faltando para isso os ingredientes básicos: vontade de mudar, capacidade de trabalho, persistência e "a certeza de que, assegurada a moralidade administrativa, largos caminhos se abrem para a conquista dos mineiros, seja qual for a sua condição social"(14).

(12) Cf. Documento "Avaliação da Administração Pública: a Percepção dos Secretários de Estado", 18/06/87, Cap. IV, p. 6/7.

(13) Idem, ibidem, p. 4.

(14) Idem, ibidem, p. 10/11.

Propunha-se, igualmente, a instalação de um "processo permanente de modernização administrativa que alcance, sob métodos apropriados, o cerne de problemas". Recomendável seria então instalar um mecanismo que "atuando junto às secretarias, faça periodicamente o levantamento de seus problemas fundamentais e das medidas de solução. O mecanismo recomendado, seria a formação de uma equipe ou de um grupo tecnicamente qualificado, o Grupo Executivo de Modernização Administrativa (Grupo GEMA), com a tarefa de acompanhar o desempenho de cada órgão estadual e propor medidas modernizadoras(15).

4.1 - O Modelo de Modernização Administrativa

Durante a realização do Seminário, circularia entre os participantes um documento teórico, onde se procura esclarecer aos dirigentes dos órgãos governamentais e aos principais assessores do Governador, o que seria o "significado político-institucional" de "modernização" e "reforma" e se fixava as linhas teóricas de uma proposta de modernização do Estado, quanto aos seus princípios e, método e objetivos(16).

(15) Idem, ibidem, p. 2. A proposta de criação oficial do Grupo GEMA acompanha o documento de avaliação da administração pública e será concretizada pelo Dec. 27.088, de, 23/06/87.

(16) Cf. Documento "Modernização Administrativa: Uma Abordagem da Ação", de Carlos Pinto Coelho Motta, apresentado durante o Seminário de Modernização Administrativa, junho/87.

A semelhança do diagnóstico preliminar da administração pública, o documento começa por constatar as contingências que o país atravessava, ou seja, a crise político-institucional como "reflexos de todas as sociedades em desenvolvimento, às voltas com os emergentes problemas colocados pelo crescimento, pelas ambiguidades com relação ao papel do trabalho, pelas dificuldades redistribuídas e pela crise cultural que se traduzia, principalmente, na alienação e no baixo nível de confiança nas instituições"(17).

Segundo seu autor, Carlos Motta essas são questões decorrentes do modelo de desenvolvimento industrial e político e tem sido enfrentado no Brasil paralelamente a um esforço intermitente, sazonal, de modernização administrativa. Houve períodos, segundo o autor, em que o "avanco industrial induziu ao aperfeiçoamento de burocracia administrativa que lhe serviria de suporte: A dinamização da economia correspondeu, por exemplo, a criação do DASP, em 1938, inaugurado a fase weberiana e taylorista da administração pública brasileira"(18).

O autor traça a seguir, um histórico de modernização administrativa desde os anos 50/60, quando se inaugura a fase psico-sociológica de teoria administrativa norte-americana, mesclando-se ao caráter do regime político então

(17) Cf. MOTTA, C.P.C., documento citado, p. 6.

(18) Idem, p. 6.

vigente e a um contexto cultural marcado por elementos peculiares como o ethos autoritário da empresa brasileira e o conceito de desenvolvimento calcados em modelos de países já desenvolvidos, caracterizando-se pelas defasagens e pela queima de etapas que buscavam superar o atraso de uma sociedade"(19).

O autor considera o Decreto-lei 200/67, como o principal instrumento jurídico da reforma administrativa do regime autoritário recém instalado no Brasil e como expressão típica da orientação institucional-legal que sempre prevaleceu como diretriz reformista. Os esforços de modernização administrativa, entretanto, eram "teleologicamente finitos porque seus métodos se esgotam num projeto ou lei geral de reformas temporalmente finitos, porque envolvem, via de regra, num prazo determinado e socialmente finitos porque circunscrito a um grupo ou a um governo"(20).

Essas características não deixaram de se fazer presentes na iniciativa mineira de reforma administrativa de 1969 e acabaram de se colocar na mais recente ação de Reforma Administrativa, iniciada em 1984 da qual a atual proposta de reforma administrativa herdou seus conceitos e princípios, consubstanciados na Lei Delegada nº 5(21).

(19) Idem, p. 7.

(20) Idem, p. 7.

(21) Idem, p. 8.

O autor discute, em um segundo momento, os problemas ligados à proposta de modernização, de cunho teórico, técnico e político. O primeiro deles é a viabilidade do processo de modernização no âmbito da tecnoburocracia estatal. A burocracia pode modernizar-se? As organizações públicas serão capazes de mudar, de apreender novas formas de ação no ambiente, de inovar? E em que condições poderia processar-se essa inovação?

A segunda questão é quanto ao modelo de ação. Seria viável ou desejável, em nossa cultura, um modelo de modernização que uniformiza estruturas, concepções, métodos, fazendo-os coincidir com o paradigma do mundo desenvolvido? A terceira questão focaliza os instrumentos preferenciais de ação modernizadora, onde o autor questiona se leis e decretos seriam realmente os meios mais eficazes de se obter mudanças(22).

A seguir, discute cada uma dessas questões, começando pela possibilidade de conseguir que a burocracia estatal possa servir de agente objetivo de mudanças. Respalçado em vários autores que discutem os conceitos de mudança social, modernização e "aprendizagem organizacional", o autor fundamenta seu ponto de vista de que a burocracia estatal só pode exercer um papel modernizante como uma chance, um "acidente estatístico" da história, da conjuntura do poder.

(22) Idem, p. 8.

Isto significa, para o autor que não há modernização sem a vontade política de realizar mudanças e que o grupo ou a equipe destinada a viabilizá-la deve situar-se como um prolongamento do grupo no poder(23).

As estratégias das sucessivas equipes de Reforma Administrativa no Brasil, têm sido criticadas juntamente por não levar em conta a dinâmica do poder na busca de aprendizagem e de inovação, bem como ao modelo centralista que as tem caracterizado. O papel do governo central, por conseguinte, tem de ser conceituado como aprendiz e como facilitador da aprendizagem, em vez de detentor da ciência e das definições fechadas(24).

Por esta via, conclui, a burocracia pode exercer um papel modernizante, porém, sob condições bem definidas, facilitadoras da aprendizagem organizacional e como solução decorrente desta perspectiva, propõe a estratégia da integração e da participação.

Ao analisar a questão do modelo de ação a ser adotado, o autor recusa a visão de que há uma "lógica modernizante" própria das sociedades industriais avançadas e que se estenderia para as sociedades periféricas na forma de imposição de modelos administrativos e exigências de racionalidade técnica, do qual os países da América Latina seriam subsidiários. Contra essa lógica homogeneizante, o

(23) Idem, p. 9/10.

(24) Idem, p. 10.

autor prefere o ponto de vista culturalista para o qual as organizações e práticas administrativas são entendidas como "respostas culturais aos problemas encontrados por seres humanos para se alcançar fins coletivos" e onde são ressaltados a instância do sistema de valores dos atores nos processos de mudança organizacional, os quais, como participantes de uma processo de mudança podem redefinir situações mediante sua interação"(25).

A abordagem culturalista da modernização administrativa seria, portanto, a mais adequada como modelo de ação, considerando-se as características de nossa cultura com relação a modelos universalistas e à racionalidade burocrática. As organizações públicas brasileiras enfrentam dificuldades com relação ao planejamento estratégico como instrumento teórico, dada às peculiaridades que influenciam o processo e reduzem a sua eficácia. Ao modelo tecnoburocrático, o autor contrapõe e opta pelo modelo culturalista, onde se enfatizam as intenções intra organizacionais e as formas culturais adaptativas. A estratégia tecnocrática imposta pelo movimento internacional, seria insuficiente na medida em que pretende através de normas jurídicas lançadas pelo Executivo ou Legislativo, diagnosticar e resolver completamente os "males

(25) Idem, p. 10/11.

da Administração" em função de objetivos pré-estabelecidos(26).

A mudança voluntária e responsável da Administração seria pressuposto de uma maneira de pensar e necessidade vital para a sociedade. O autor preconiza um modelo de ação que evite, desta forma, confrontações inúteis e a ameaça a "fortalezas que não se está em condições de conquistar e que, ao contrário, localize os pontos sensíveis do sistema, apostando em atores capazes de constituir em agentes de mudança". Assim, o instrumento preferencial da ação modernizadora será, ao mesmo tempo, o seu ponto focal: o comportamento(27).

Definidos estes princípios e o escolhido o modelo de ação, como vimos, dentro de uma perspectiva liberal e participativa, o autor passa a expor o que seria a Proposta Mineira de Modernização Administrativa.

4.2 - A Proposta Mineira de Modernização Administrativa

Como perspectiva de trabalho, a proposta deve levar em conta a complexidade da estrutura do Estado e a possibilidade de integrar e absorver as forças geradas pelo aumento da consciência política da população como um todo.

(26) Idem, p. 11/12.

(27) Idem, p. 12/13.

Assim, deve constituir-se em um movimento aberto, dialógico que saiba visualizar o conflito das relações de trabalho como algo produtivo e transformador. Deverá, sobretudo, agir com firmeza no sentido de reduzir a onipresença da máquina estatal, cortando áreas de intervenção desnecessárias e adequando-a à nova realidade e verdade orçamentária(28).

A equipe técnica fornecerá as diretrizes e os planos técnicos, não isoladamente, mas como parte de um todo coeso e integrado, que é a equipe governamental. Ela é pré-requisito básico para a ação modernizadora, na condição de grupo técnico responsável pelos estudos de viabilidade "visualmente ligado à equipe dirigente e catalisador da vontade política de realizar mudanças"(29).

Entretanto, é importante que cada membro da equipe dirigente se comprometa com a idéia básica preconizada: a inovação. Ao mesmo tempo, adote como princípio de ação a aprendizagem organizacional que se contrapõe ao estilo meramente insulativo das experiências brasileiras de reforma administrativa(30).

(28) MOTTA, C.P.C. "A Proposta Mineira de Modernização Administrativa", junho/87, p. 14-15.

(29) Idem, p. 16.

(30) Idem, p. 17.

Assim, a adoção das estratégias integrativas, pretende dar um primeiro passo para superar essa histórica tendência ao isolamento, pois eles permitirão que cada um dos integrantes da equipe dirigente do governo sensibilize e conscientize os níveis de gerência subsequentes para a importância do projeto de modernização, utilizando entrevistas, reuniões, trabalhos direcionados e outros mecanismos, podendo-se igualmente, acionar o Núcleo de Desenvolvimento de Recursos Humanos de cada órgão setorial para a elaboração de projetos específicos de treinamento e divulgação interna da reforma. As estratégias participativas consistem em um esforço contínuo para ouvir, absorver e coletar preocupações e necessidades provenientes dos níveis da hierarquia frente "À necessidade de se vencer uma velha tradição de paternalismo na política social e a ausência de participação política a nível das comunidades locais"(31).

A estratégia participativa mostra-se, segundo o autor, mais oportuna quando se fortalecem os ideais de municipalização, descentralização e reforma tributária e o exercício da participação como o principal insumo para tais metas. As medidas de reforma, nesta perspectiva culturalista, integrativa e participativa, deverão, desta forma, moldar-se a partir das reais necessidades transmitidas ao governo pelos cidadãos/usuários dos serviços públicos e para captá-las, existem os chamados "mecanismos

(31) Idem, p. 18/20.

de controle democrático". Entre estes mecanismos, a proposta indica:

- as audiências públicas
- as câmaras de debate
- a comissão paritária consultiva
- a pesquisa de opinião pública

A proposta não é, portanto, um projeto pronto e acabado. Admite redirecionamento em função do debate que deverá desencadear através dos mecanismos anteriores, levando em consideração as desigualdades de interesses dos diversos grupos e organizações, com relação à tarefa de modernização, a visão da dinâmica interna das entidades públicas e assim constituir um "todo" harmônico e coeso, sensível as variáveis internas e externas das organizações governamentais. Assim, haverá uma estratégia seletiva que consiste exatamente em incorporar essas diferenças em termos de uma melhor distribuição de esforços e recursos para a mudança. A escassez de recursos, diz o documento, leva à necessidade de concentrá-los, ou em áreas de resultados extremamente importantes, ou em áreas que demonstrem maior flexibilidade ou mutabilidade. "A premissa fundamental dessa orientação é a de que, uma vez desencadeada a mudança numa determinada área do sistema, aquela área passa a exercer um efeito multiplicador sobre as demais, constituindo um foco de mudança"(32).

(32) Idem, p. 20.

Quanto aos instrumentos de ação, adotar-se-á uma estratégia mais comportamentalista do que institucional-legal, ou seja, tratar-se de não apenas de fixar normas, mudar organogramas, mas promover uma mudança de mentalidade e de comportamento. "A reforma implica em sacrifícios, a escassez poderá obrigar a cortes drásticos e em profundas modificações. A mentalidade de mudança é uma atitude de sobrevivência em face da grave crise que enfrentamos"(33).

Pretende-se, assim, superar o formalismo legal, juntamente para resguardar a lei, uma vez que a proliferação de leis, decretos, resoluções, portarias, etc, dos vários órgãos da Administração Pública acaba por dificultar o seu conhecimento e cumprimento, agravando as manifestações da chamada "crise do princípio da legalidade" e culminando na descrença dos cidadãos em relação à Administração e à própria justiça(34).

Finalmente, o documento enfatiza a orientação finalística de uma mudança planejada: o ponto fundamental de todo o processo de modernização consiste nos valores que o norteiam. A concepção básica do empreendimento público como um empreendimento social, força a direção teleológica de mudança em um rumo essencialmente voltado para o administrado.

(33) Idem, p. 20.

(34) Idem, p. 21.

"Os valores gerencialistas neutros (competência neutra dos administradores, responsabilidade pelas normas, capacidade de realizar projetos específicos e competir) simplesmente não serão suficientes, afirma o documento. O processo de modernização, quando voltado exclusivamente para a racionalidade funcional/instrumental, tende a encerrar-se nessa perspectiva e não lograr efetividade(35).

A proposta de modernização administrativa, portanto, coloca a equipe em face de uma dupla consciência: a referente ao administrado que tem cada vez mais consciência de seus direitos, reivindicando o exercício da cidadania como forma de controle, de participação, de mudança e até mesmo de veto às manifestações do Poder Público. Por outro lado, a consciência progressivamente crítica, por parte da Administração Pública, do desequilíbrio entre o Estado Social e o Estado de Direito, percepção que se alia ao extraordinário crescimento das funções dos Estados que obrigam a Administração Pública a reorganizar-se para enfrentar a complexificação dos fatos sociais(36).

(35) Idem, p. 21/22.

(36) Idem, p. 22.

4.3 - A formação do GEMA: Grupo Executivo de Modernização Administrativa

A idéia de uma equipe técnica que coordenasse o processo de modernização, para que iniciativas isoladas não prejudicassem o processo como um todo e se mantivesse um relacionamento constante entre a equipe dirigente do governo e as demais instâncias do aparelho do Estado, foi defendida no Seminário de Modernização Administrativa e efetivamente concretizada dois meses depois, através de um decreto do governador Newton Cardoso(37).

A finalidade principal do GEMA seria propor ao Governador medidas de modernização institucional da Administração Pública do Estado dentro das diretrizes de se redimensionar a Administração Estadual para torná-la mais eficaz na gestão da coisa pública, restabelecendo critérios rigorosos para os gastos públicos e a reorganização dos recursos humanos. Pretende-se, com o referido grupo, obter melhor articulação entre os vários órgãos da "máquina administrativa" em torno dos projetos de modernização - alguns já existentes mas não implementados - mas dentro das diretrizes do novo governo(38).

(37) Decreto 27.088, de 23 de junho de 1987.

(38) Inicialmente, o Grupo GEMA tem a seguinte composição: Carlos Pinto Coelho Mota (coordenador), Lúcia Helena Cicarini Nunes (diretora), técnicos da SUMOR: Superintendência de Modernização Administrativa; representantes da Secretaria de Estado da Administração, da Procuradoria Geral do Estado, da Fundação João Pinheiro, da Secretaria da Fazenda e do Planejamento e da Assessoria Técnico-Consultiva do Governo. Prevê também, se necessário, a participação do Conselho de Política de Pessoal e a diretoria do Instituto de Administração Pública (INAP).

Como vimos nos capítulos anteriores, um projeto global de modernização vinha sendo articulado desde o governo Tancredo Neves, passara por Hélio Garcia, mas não lograra implementação efetiva, em função das circunstâncias políticas do Estado. Prova disto não são apenas os documentos e grupos de trabalho então constituídos, mas principalmente a existência das chamadas Leis Delegadas.

O direcionamento de trabalho do Grupo GEMA teria como base os princípios contidos nas Leis Delegadas nº 5 e 6, de 1985, proposta por Hélio Garcia e aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado. Segundo a Lei Delegada nº 5 também chamada pela equipe técnica de "Lei A", a Administração Estadual deveria pautar-se pelos seguintes princípios:

- Planejamento
- Coordenação
- Descentralização
- Controle
- Continuidade Administrativa
- Efetividade
- Modernização(39).

A seguir, são definidos cada um desses princípios fundamentais de uma Reforma Administrativa do Estado.

(39) Cf. Lei Delegada nº5, de 28/08/85, Cap. IX, Art.. 36 a 52.

Por "planejamento", o estabelecimento de políticas, diretrizes, metas e normas gerais que orientam e conduzam a ação governamental e suas finalidades institucionais, utilizando instrumentos como plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais de duração anual ou plurianual, orçamento-programa anual e programação financeira e desembolso.

Segundo a Lei, o Poder Executivo adotará uma política de descentralização em cada órgão ou entidade da Administração Estadual para que a estrutura central de direção seja liberada das rotinas de execução e mera formalização de atos administrativos e passe a dedicar-se à atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. Assim, a descentralização será colocada em prática mediante a delegação de competência do nível decisório aos demais níveis da organização; ao deslocamento de competência por prazo conveniente para a Administração Indireta e fundações, quando a natureza da atividade o indicar, para maior eficácia da ação governamental e municipalização, entendida como delegação de encargo público estadual ao município, para melhor desempenho administrativo.

A modernização estadual, enfim, é entendida como um processo de constante aperfeiçoamento institucional, mediante reforma, desburocratização e desenvolvimento de recursos humanos, em atendimentos às transformações sociais e econômicas e ao progresso tecnológico. A reforma

administrativa, nos termos da Lei Delegada, é entendida como as medidas destinadas à racionalização de estruturas, de procedimentos e de meios de organização, a desburocratização como a simplificação de procedimentos administrativos e a redução de controle e exigências burocráticas. Quanto ao desenvolvimento de recursos humanos, entende-se o aperfeiçoamento contínuo e sistemático do servidor, por meio de projetos e programas educacionais e de qualificação profissional e gerencial.

Na mesma lei, define-se como parte integrante da modernização administrativa, ações de privatização e de intervenção do Estado na Economia. A privatização seria a transferência do Estado para o setor privado de atividades exercida por órgão ou entidade sua ou de que detenha controle acionário. A intervenção do Estado é limitada às atividades onde a iniciativa privada não possa satisfazer suficientemente as necessidades sociais e econômicas, devendo ser posteriormente regulamentada por decreto específico.

O Grupo GEMA se pautará, igualmente, pela Lei Delegada nº 6, também chamada "Lei B" e que dispõe sobre a modernização institucional da Administração Estadual, compreendendo a racionalização de estruturas, procedimentos e meios de organização, através de levantamento da legislação existente, o funcionamento e a competência dos órgãos e entidades públicos, com o propósito de ajustá-los à

disposições prevista pelas leis de reforma administrativa. E também nesta lei que o documento sobre o modelo de modernização administrativa de Minas Gerais se baseará para fixar os mecanismos de controle democrático das ações de reforma e do poder público de reforma geral(40)(44).

Definida a sua competência e raio de ação, o decreto que cria oficialmente o Grupo GEMA dispõe sobre sua estrutura e composição. Apesar de uma ampla representação, o grupo praticamente submete, nos termos do decreto, todas as secretarias de Estado, órgãos autônomos e entidades de administração pública direta e indireta à sua ação no que diz respeito a recebimento de propostas gerais ou setoriais de modernização, reestruturação ou desburocratização, podendo requisitar desses órgãos, a cooperação técnica e científica bem como pessoal que se fizerem necessários ao cumprimento de suas tarefas, tendo como suporte administrativo e financeiro a Secretaria de Estado da Administração e Recursos Humanos(41)(45).

Com a sua oficialização, o governo demonstrava que a Modernização não era apenas uma questão de retórica, inserida no discurso modernizador de Newton Cardoso. Entretanto, em suas declarações, ele enfatizava quase sempre o problema do crescimento excessivo da máquina estatal e os custos de sua manutenção, incompatíveis com a situação

(40) Cf. Lei Delegada nº6, de 28/08/85.

(41) Cf. Decreto que cria o Grupo GEMA, citado.

financeira do Estado. E importante, assim, examinarmos em que medida os atos de reforma e modernização administrativa, tendo como base princípios estabelecidos nos documentos oficiais, eram compatíveis e coerentes com a prática administrativa efetiva da equipe governamental e quais seriam os reflexos no setor educacional.

5- O Discurso e a Prática da Modernização

5.1 - Introdução

Pretende-se a seguir, levantar os objetivos, princípios e métodos do modelo e da proposta e da proposta mineira de Modernização Administrativa, conforme os documentos oficiais divulgados desde o Seminário de Modernização Administrativa em 1987 e nos quais, pelo menos em tese, deveria pautar-se o Grupo GEPA e os atos efetivos da equipe de governo.

A análise posterior, centrar-se-á no setor público de ensino, pretendendo-se identificar, a partir de uma análise de conjuntura, as linhas de ação que predominaram nas medidas para o setor, submetido, em fins de 87 e em 1988, a um drástico processo de racionalização administrativa o qual, ao nosso ver e conforme a hipótese levantada no início deste trabalho, refletiu uma postura tecnocrática que em nada foi compatível e coerente com as diretrizes iniciais da Proposta de Modernização Administrativa do Estado. Pretende-se, também, identificar as linhas que se confrontaram quanto às prioridades do governo em termos de políticas públicas para setor de ensino.

Para compreensão desta mudança da postura em relação à máquina administrativa do Estado como um todo e ao setor educacional em particular, julgamos necessário enfocar primeiramente a conjuntura estadual e as estratégias adotadas pelos dirigentes governamentais em busca de legitimação frente às forças políticas em condições de influenciar no rumo dos acontecimentos. Tomamos como referencial as declarações públicas, entrevistas e políticas desencadeadas no período no Estado para verificar como era entendida pelo grupo dirigente a questão da modernização, particularmente as posições assumidas pelo Governador do Estado.

5.2 - A Conjuntura Política do Estado e o Discurso Modernizador

No Seminário de Modernização Administrativa, os integrantes das áreas econômicas do Governo, fizeram exposições extremamente pessimistas quanto à situação financeira e administrativa do Estado. Havia um descompasso crescente entre a dívida do Estado e a arrecadação do ICM. O aumento das despesas de custeio da máquina administrativa, segundo as declarações feitas, era um dos principais entraves à execução de políticas no campo econômico e social(1)

(1) Cf. análise de João Baptista de Abreu, Secretário da Fazenda de Minas, publicada no "Minas" de 30/mayo/87, p. 3. Segundo o secretário, a dívida do Estado crescera em 604,4% e a arrecadação do

O governador passa a insistir em suas declarações públicas de que está altamente preocupado em recuperar economicamente o Estado, através de projetos regionais de investimento e exigência, junto às autoridades federais, de não interromperem os programas de investimentos em Minas Gerais, especialmente com relação ao parque siderúrgico o qual, segundo ele, vinha sofrendo restrições políticas(2)

Mostrando-se especialmente sensível às demandas do empresariado do Estado, que através de suas entidades representativas, faziam projeções pessimistas sobre a economia mineira e pediam "alternativas viáveis e modernas", o governador promete "revolucionar economicamente Minas Gerais" mesmo em uma conjuntura de crise econômica e retirar o Estado da posição secundária em que mais uma vez se encontrava como antes de "boom" industrial da década de 70 no qual iniciou a sua modernização - em relação ao Rio de Janeiro e São Paulo culpando as administrações anteriores(3).

ICM, 188,3%. Ele critica a política econômica e financeira do governo federal e a recessão como altamente prejudiciais a Minas.

(2) V. "Governador abre caminho às Indústrias de porte médio de Minas", matéria publicada no "Minas" de 26/junho/87 e também "Ministro garante investimentos em Minas Gerais", no "Minas" de 4/julho/87.

(3) V. matéria sobre a reunião de órgãos estaduais e federais da área econômica em Minas e a Federação das Indústrias de Minas Gerais(FIEMG), sob o título "Há uma grande disposição para novos investimentos em Minas Gerais", publicado no "Minas" de 29/junho/87, p. 3. Dias depois, os empresários fazem declarações à imprensa mineira sobre a falta de uma política industrial no Estado e divulgam um documento em nome da FIEMG (V. "Estado de Minas", p. 4, 3/julho/87).

Propõe, como início para a elaboração de uma nova política industrial, a realização das "Jornadas Mineiras de Desenvolvimento" envolvendo empresários, prefeituras, políticos e associações diversas, coordenadas pela Secretaria de Industria e Comércio, como resposta as críticas do empresariado sobre a estagnação econômica do Estado e a estruturação de um Conselho de Política Industrial, para articular os órgãos da área econômica com os setores internos de fomento econômico e os setores privados(4).

Simultaneamente, assessores diretos do Governador fazem declarações otimistas sobre o futuro de Minas se forem seguidas as diretrizes de Newton Cardoso e se acreditassem no potencial de crescimento do Estado mesmo diante da conjuntura de crise econômica. Paralelamente aos sinais de que apoiaria todas as propostas de investimento, o governo insiste na necessidade de redimensionar a administração pública, tornando-a "moderna e modesta". Com relação à administração, os secretários da área econômica insistem na necessidade de aliviar as finanças do Estado em face da arrecadação estar inteiramente comprometida com o pagamento de pessoal. O Secretário de Administração anuncia o corte de 30 mil funcionários-fantasma(5).

(4) V. "Comissão Analisa Programa para o Crescimento Econômico do Estado", matéria no jornal "O Estado de Minas", de 5/julho/87.

(5) V. "Governo acabou com 30 mil funcionários públicos fantasmas", declarações do Secretário da Administração, Eurípedes Craide, no "Minas", de 01/setembro/87. Segundo o secretário, eram funcionários que acumulavam ilegalmente cargos na administração.

O Governador centraliza, através de decretos publicados no "Minas", toda a movimentação de pessoal do Estado. Vários decretos determinam o retorno imediato de todos os servidores afastados de sua repartição de origem e proíbem qualquer tipo de contratação nos diversos órgãos estaduais. Ao mesmo tempo, torna sem efeito todos os atos de nomeação ou designação de cargos comissionados que não tenham sido baixados pelo Governador do Estado(6).

Especificamente com relação ao magistério público estadual, o governador revoga todos os atos de adjunção concedidos pelas administrações anteriores, os atos de autorização especial que possibilitavam que professores, técnicos ou especialistas pudessem fazer cursos de qualificação profissional com a garantia de seus vencimentos, determinando, que todos retornassem "em três dias" ao exercício de suas funções(7).

O "combate aos excessos da máquina administrativa estadual" passa a se constituir na principal característica do discurso governamental, paralelamente à necessidade de "reaquecer a economia" e promover o desenvolvimento industrial do Estado. Diminuir funcionários cujo excesso era a principal causa do déficit público e "emagrecer a folha de pagamento", era a solução para o problema orçamentário do Estado. O governador defende a idéia de que os recursos do

(6) Cf. Decretos 26.909, de 19/03/87; 26.910, de 20/03/87 e 27.096, de 25/06/87.

(7) Falaremos dessas medidas na análise sobre a Racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG.

Estado não podem ser gastos apenas com pagamento de pessoal, mas devem ser empregados em "atividades produtivas"(8).

Questionado insistentemente pela imprensa sobre a propalada Reforma Administrativa, Newton Cardoso anuncia a elaboração pelo Grupo GEMA de 40 projetos a serem enviados para a Assembléia Legislativa e rebate as críticas de que a reforma está sendo conduzida de forma paralela aos órgãos da Administração Estadual. Afirma que está combatendo o empreguismo, sobretudo nos órgãos da administração indireta (autarquias e empresas) e promete demitir diretores que não cumprissem a sua determinação de que as contratações estavam proibidas(9).

Defende uma reforma fiscal a ser incluída na futura Constituição Federal e sua intenção de rolar a dívida do Estado, emitindo cerca de 6 bilhões de cruzados em OTM para saldar os compromissos do Estado. Destaca seu programa de obras no setor rodoviário, energia elétrica e saneamento e confirma um empréstimo junto ao BID/BIRD para o financiamento de programas na área social, como alimentação popular e habitação(10).

(8) Cf. entrevista concedida à imprensa mineira, em 31/dezembro/87, e publicada na íntegra no "Minas", sob o título "Governador Promove programa corajoso que Minas jamais viu", p. 2-b.

(9) Idem, ibidem, p. 4.

(10) Trata-se de um empréstimo de 50 milhões de dólares, cujo pedido de autorização havia sido enviado à Assembléia Legislativa por Newton Cardoso. (V. Diário do Legislativo, "Minas", 30/julho/87).

A nível político, Newton Cardoso coloca-se como o "reconciliador da política" seja substituída pela "linguagem económica", considerando-se o momento de crise e a necessidade de todos os mineiros se unirem em torno de um programa que faria Minas Gerais sair da estagnação e voltar a ser um "Estado Investidor"(11).

Desfecha críticas à Aliança Democrática, ao projeto da Constituição em estudos notadamente quanto a direitos sociais que colocariam o empresariado em grandes dificuldades. Critica as estatais como responsáveis pelo déficite público a nível federal, a reforma agrária e o parlamentarismo e afirma que o "PMDE foi usado pela direita e pela esquerda e que agora, deve retornar seu rumo centrista e reformista". Quanto ao governo federal, critica a falta de coragem de não iniciar um programa de privatização e de enxugamento da máquina(12).

O governador dá sinais do estilo de governo: um realizador de obras, capaz de tomar decisões que seus antecessores não foram capazes e cuja protelação, colocara Minas em uma situação de crise. Quer ser um exemplo nacional: percebe o desgaste da aliança de forças que conduzirá o País à redemocratização e tira proveito da insatisfação popular com a política e políticos: seu compromisso é com o futuro, o moderno, o eficiente. Seus

(11) Cf. entrevista citada, p. 4.

(12) Idem, p.6.

ataques ao excesso de funcionários a nível federal e estadual, ao "crescimento excessivo do Estado" e ao emprego improdutivo dos recursos públicos, coincide com as posições do empresariado e agrada aos ouvidos da maioria da população a quem procura conquistar com o anúncio de ambiciosos programas de investimentos no setor de alimentação e habitação(13).

Entretanto, a oposição ao seu estilo de governo torna-se cada vez maior. O funcionalismo estadual sente-se acuado e temeroso com as medidas de reforma administrativa onde a ênfase, pelas declarações do governador, é no "corte de pessoal". As informações sobre um projeto mais amplo e racional de Reforma são escassas e o trabalho do Grupo GEPA parece um grande mistério, já que os mecanismos de discussão democrática, são colocadas em plano secundário. O governo age em termos de fatos consumados, publicando-se no "Minas", um após outro, decretos restringindo as contratações e substituições em decorrência do afastamento temporário do funcionário de suas funções.

(13) V. Críticas de Newton Cardoso publicadas no órgão oficial do Estado, em forma de entrevista, em 01/setembro/87, sob o título "O Problema do Déficit Público nas Estatais". Ele investe contra a Aliança Democrática, o projeto da Constituinte notadamente quanto a direitos sociais, a reforma agrária pretendida pelo governo federal, o fracasso do Plano Cruzado, etc. Os direitos sociais referidos são os da licença-paternidade e a extensão do período de licença-gestação que segundo ele causariam desemprego.

O governador desfecha críticas ao movimento do magistério e do funcionalismo e à greve dos metalúrgicos. Classifica-os como de finalidade puramente política e desestabilizadora. Na Assembleia Legislativa, as bancadas de oposição revezam em críticas violentas ao estilo de governo de Newton Cardoso e sobretudo, aos seus atos de "enxugamento da máquina" que seriam arbitrários e indiscriminados(14).

Entretanto, as entidades representativas do empresariado mineiro elogiam o discurso modernizador de Newton e solicitam medidas de reaquecimento da economia. O clima político em Minas ainda é de tensão e a equipe governamental tenta consolidar sua posição política no Estado e superar as seqüelas deixadas pelo embate eleitoral e a divisão do partido majoritário (FMDB), aparentemente incontornáveis. Uma indicação clara das dificuldades da equipe sob comando de Newton Cardoso em obter consenso e legitimidade frente às tradicionais forças políticas mineiras, pode ser encontrada no rompimento do Governador com o jornal "O Estado de Minas", principal jornal do Estado e que se torna, praticamente, o porta-voz da oposição ao governador e sua equipe(15).

(14) V. discursos proferidos pelos deputados Delfim Ribeiro (PFL) e Agostinho Valente (PT), publicados no "Diário do Legislativo" de 30/julho/87, p. 30-31.

(15) O jornal "O Estado de Minas" tornou-se o principal órgão de imprensa de oposição a Newton Cardoso praticamente durante todo o seu governo e através dele, representantes das forças políticas de oposição desfechavam críticas violentas à administração estadual. O governador, por seu turno, denunciava, em declarações públicas, embora não muito explícitas, de que a oposição do referido jornal era porque ele, governador, acabará com o esquema de favores e privilégios de um segmento da imprensa mineira, instalado dentro do governo. Acusações à parte, o importante é que a oposição ocupou espaço significativo no referido jornal, com pronunciamentos e denúncias de

5.3 - A CPI da Modernização Administrativa

Antes do Grupo GEMA, por intermédio do Governador, enviar 37 projetos que constituem a chamada "Reforma de Emergência" da máquina do Estado, o coordenador do grupo técnico depõe na Assembléia Legislativa com o objetivo de esclarecer os deputados sobre os propósitos do governo e obter, obviamente, apoio à sua aprovação.

A convocação de uma CPI sobre a Reforma foi consequência direta do clima político do Estado, ainda sob forte tensão e sobretudo, das notícias de constantes demissões de funcionários públicos, com a "redução da máquina administrativa", alardeada pelo governador como uma vitória de sua administração. O magistério e o funcionalismo continuavam paralisados e várias mensagens do governador, solicitando aprovação de empréstimos para a rolagem da dívida do Estado e início de programas de obras, aguardavam aprovação dos deputados(16).

irregularidade da administração. (V. número especial do jornal intitulado "ACABOU O PESADELO", caderno/documento de 15/março/91).

(16) O governador aguardava a aprovação de um pedido de autorização para o Estado contrair empréstimo de 50 milhões de dólares americanos junto ao BID com o objetivo de investir em obras de reflorestamento, programa de alimentos, casas populares, etc. Também aguardava aprovação para emitir 150 milhões em OTNs do Estado com a finalidade de efetuar a rolagem da dívida 87/88 (Cf. "Diário do Legislativo" de 30/junho/87, p. 30 e matérias da imprensa).

A preocupação dos deputados era com o remanejamento, a demissão de funcionários, a desativação de vários programas que já vinham de administrações anteriores e as constantes declarações de privatização de órgãos do Estado. Os deputados acusavam Newton Cardoso de desejar o "sucateamento da máquina administrativa, acabando com o parque tecnológico e industrial e entrega de tudo à iniciativa privada" sem maiores critérios e de "perseguir o funcionalismo público mineiro"(17).

Os deputados concordam com a necessidade da modernização do Estado em função das transformações sociais, econômicas e tecnológicas porque passa a sociedade mas "... a principal função do Estado é de prestador de serviços públicos. Por isso, os diversos órgãos públicos não devem necessariamente ter lucro com as suas atividades, aliás o normal é que os cofres públicos os mantenham com o dinheiro arrecadado através de impostos que o povo paga para usufruir de serviços de boa qualidade". Ou ainda: "a ótica da administração pública na sua modernização nunca deve ser a de redução de custos e sim a busca de mecanismos que resultem em melhoria dos serviços públicos prestados"(18).

(17) Cf. pronunciamentos dos deputados Delfim Ribeiro (PFL), Ademir Lucas (PSDB) e Agostinho Valente (PT), publicados no "Diário do Legislativo", citado, p. 30-31. Não houve contestação da bancada situacionista (PMDB).

(18) Idem, ibidem, p. 30-31.

Os deputados entendem que todas as decisões sobre Reforma Administrativa devem ser discutidas com os funcionários e devem passar pelo crivo da Assembléia Legislativa: "Achamos que deve haver Reforma Administrativa. Mas que seja democrática, com a participação, além do Executivo, dos funcionários públicos representados pelas suas entidades e da sociedade, através de seus representados, como associações de bairro, entidades de classe, etc. Além disso, todas as decisões devem ser apreciadas pela Assembléia Legislativa"(19).

A defesa do projeto de modernização é feita pelo coordenador do Grupo GEMA, Carlos Pinto Coelho Motta. Respondendo ao questionamento dos deputados, o coordenador do GEMA esclarece que o projeto de Modernização está dividido em duas etapas: "Reforma de Emergência" com o objetivo de reestruturar e reaparelhar o Estado para melhor atendimento do administrado e a segunda etapa, a modernização propriamente dita, para adaptar o Estado às novas exigências constitucionais"(20).

(19) Idem, ibidem, p. 30-31.

(20) Em março/87, a bancada oposicionista conseguiu a aprovação de um pedido para instalar uma Comissão Parlamentar de Inquérito para avaliar a situação do Estado, abalado pela greve do magistério e do funcionalismo e a demissão de funcionários. A CPI só iniciou seus trabalhos em 18/08/87, quando ouviu os esclarecimentos do coordenador do Grupo GEMA, Carlos Pinto Coelho Motta, sobre a Reforma Administrativa do Governo. Ao final dos trabalhos, foi divulgado o relatório desse depoimento no documento "CPI DA REFORMA ADMINISTRATIVA" que utilizamos neste trabalho.

Reconhecendo a situação de crise de legitimidade do Estado, entende que para enfrentá-la não bastam mudanças administrativas, mas modificações na própria postura do poder com relação ao administrado e em razão do qual deve ser orientada uma modernização administrativa. Parafraseia a Michel CROUZIER em cujo pensamento se baseavam muitos dos princípios da proposta mineira de modernização:

"O Estado Moderno é um Estado Modesto"

A seguir, explicita o que entende por "Estado Modesto" que não deve ser confundido com "Estado Simples" mas como "Estado Eficaz"(21).

Quanto à extinção e privatização de órgãos públicos que vinham sendo propostas desde o governo Mélio Garcia, o coordenador do GEMA lembra os dispositivos constitucionais desde 1968 onde se coloca claramente que "compete às empresas privadas, preferencialmente, com estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas (...). Apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explora diretamente as atividades econômicas"(22).

(21) Cf. MOTTA, C.P.C., depoimento na CPI, em 18/08/87, f. 3.

(22) Idem, ibidem, f. 3.

O projeto de Constituição em discussão, segundo ele, continuava prestigiando a livre iniciativa e a liberdade de trabalho, sendo inconcebível que o Estado atue paralelamente à iniciativa privada. O Estado deve concentrar-se nas atividades essenciais e só entrar quando a iniciativa privada não for suficientemente hábil. A proposta de modernização em Minas simplesmente, incorporava este princípio.

Outro instrumento legal citado é o Decreto-lei 200 - como sabemos, o decreto que inicia a reforma administrativa no período autoritário - cujos princípios foram absorvidos em parte pelas Leis Delegadas que fundamentavam a Reforma em Minas ainda no governo Hélio Garcia(23).

Este decreto dá ao Estado meios de enfrentar a questão de seu crescimento excessivo ao intrometer-se na área privada, utilizando os recursos da privatização, fusão ou transformação de empresas que estão atuando paralelamente à iniciativa e apresentando déficits continuados(24).

A discussão transfere-se, agora, para a questão do pessoal do Estado, ponto nevrálgico nas atitudes do governo. o coordenador do GEMA afirma que a grande preocupação do Executivo não é apenas com o excesso de servidores mas com a diversidade de regimes de trabalho que torna difícil para o

(23) Idem, ibidem, f. 5.

(24) Os recursos de privatização, fusão ou transformação de empresas estatais aos quais o GEMA se reporta, constavam do Decreto-Lei 200 que implanta a Reforma Administrativa no período autoritário e que foram incorporados pelas Leis Delegadas.

Estado controlar adequadamente a contratação de pessoal e o aproveitamento do pessoal efetivo disponível. A questão do celetista, dentro dela, a dos servidores do setor educacional que afastam-se de suas funções, obrigando o Estado a contratar pessoal para prover os lugares temporariamente vagos e assim, aumentar as contratações(25)

Os deputados insistem na questão da privatização argumentando que uma empresa pública deficitária necessariamente não necessita ser privatizada já que a função do Estado não é obter lucros como na iniciativa privada, mas prestar serviços e impedir que setores essenciais sejam dominados por monopólios. Contra esta colocação, o coordenador do GEMA afirma que a preocupação do governo não é fazer as empresas lucrativas mas eficazes nas áreas essenciais: "o que se está procurando é conseguir eficácia administrativa, é encontrar o equilíbrio com a legitimidade política"(26).

(25) A questão do celetista fora constantemente abordada em todos os projetos de Reforma Administrativa, bem como a questão do desvio de função na rede pública, gerando o convocado que equivale mais ou menos ao celetista em termos de vínculo empregatício temporário na administração estadual. No depoimento, o setor educacional e o crescimento dos convocados voltam a ser colocados como exemplo de anomalia no serviço público, necessitando de controle, juntamente com a modernização nas relações de trabalho. Informa-se que entre 450 mil servidores, apenas metade era estatutária (V. documento da CPI da Reforma Administrativa, citado, p. 13-14).

(26) MOTTA, C.P.C., documento da CPI, citado, p. 14.

A preocupação no processo de reforma e modernização é, inicialmente, com o reaparelhamento do Estado para torná-lo operacionalmente eficaz e voltado para o administrado. A dispensa de pessoal excessivo é uma contingência que o Estado tem de enfrentar e não deve explicações, mesmo que eventualmente se cometa injustiças. Para isso, deve se basear em dispositivos legais estabelecidos de forma legitimada.

Com "forma legitimada", o coordenador do GEMA entende o consenso entre o Executivo e Legislativo, após a ampla discussão do processo a nível dos órgãos internos, das secretarias técnicas e finalmente, da Assembléia Legislativa (27).

Ao final da reunião da CPI para ouvir explicações do coordenador do GEMA, os deputados manifestam-se satisfeitos e dispostos a apreciar os projetos da chamada "reforma de emergência" que seriam encaminhados até o final de 1987. Como se pode observar, o coordenador do Grupo GEMA reforça as linhas gerais da proposta mineira de modernização, ou seja, de que ela se faria de forma legitimada e discutida.

(27) *Iden*, p. 24.

5.4 - Os Projetos da Reforma de Emergência

Entre setembro/novembro de 1987, o Governador Newton Cardoso encaminha à Assembléia Legislativa cerca de 37 projetos da chamada "reforma de emergência", antecidos por uma justificativa elaborada pelo Grupo GEMA. O objetivo geral é modificar amplamente a administração estadual para conferir-lhe estrutura e recursos "que a façam funcionar com eficácia e eficiência (...) reduzindo os custos operacionais (...) e reorientando o Estado para exercer seu papel fundamental que é o de prestar melhores serviços públicos"(28).

Entre as medidas, destacamos a criação do Quadro Especial de Empregos da Administração Direta do Estado, integrado pelos atuais servidores contratados por via da C.L.T., prevendo-se a realização de concursos para que estes servidores ingressem definitivamente no funcionalismo público(29).

A reforma extinguiu a CARPE - Comissão de Construção, Ampliação e Reconstrução de Prédios Escolares do Estado. A CARPE funcionava como uma verdadeira autarquia, entendendo-se diretamente com empreiteiras e escolas para a construção, reforma e ampliação da rede física do sistema estadual de ensino. Essas funções passariam para a Secretaria de Obras,

(28) MOTTA, C.P.C., em entrevista e análise da reforma de emergência, publicados no "Minas" de 31/dezembro/87, p.7.

(29) Cf. Projeto de Lei nº 468, de 24/novembro/87.

articulada com a Secretaria de Estado da Educação e o Conselho Estadual de Educação(30).

Extinguem-se secretarias, transferem-se funções, desmembram-se tarefas e funções, enfim, processa-se na "Reforma de Emergência" uma completa reestruturação administrativa do Estado. Os projetos de lei são elaborados, aprovados pelo Governador e enviados em forma de "pacote" à Assembléia Legislativa que, com poucas alterações, referenda ao trabalho do Grupo GEMA. Alguns projetos sofrem resistência política dentro da própria equipe governamental, onde alguns secretários, diante da extinção de suas pastas ou de diretores e cargos, temem perder seu cacife político e seu potencial de barganha com prefeitos(31).

Um aspecto importante da "Reforma de Emergência" é a criação de três sistemas operacionais: Finanças, Planejamento e Recursos Humanos aos quais se reporta toda a máquina estatal, possibilitando uma coordenação maior em termos políticos do Estado. Surgem três novas secretarias: a de Assuntos Metropolitanos, a ela vinculado-se todo o sistema de transportes e planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte; a de Assuntos Municipais, com o objetivo de articular a equipe governamental com os

(30) Cf. Projeto de Lei nº 482, de 24/novembro/87.

(31) E o caso do projeto de lei nº 466, de 19/novembro/87 que extingue a Secretaria de Abastecimento e transfere suas funções para a recém-criada Secretaria de Agricultura e Pecuária. O protesto do secretário é acatado pelo governador.

prefeitos e lideranças do interior e a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Social(32).

Praticamente todos os departamentos estaduais são reestruturados ou modificados e se nomeia uma comissão especial para iniciar os estudos de fusão, incorporação e privatização de órgãos públicos a serem processadas em uma segunda fase(33).

Ao comentar o primeiro pacote de medidas, o coordenador do GEMA, Carlos Finto Coelho Motta, esclarece que ele lança as bases de uma modernização que teria continuidade, à luz das ciências sociais e administrativas, não só fechado mas sensível às demandas produzidas pela dinâmica do ambiente externo e interno.

"Não se trata de um processo estático e formalístico: concretiza-se naturalmente, por meios de pessoas", diz ele, lembrando a visão culturalistas e comportamentalista do modelo de modernização. Daí, a importância dos recursos humanos e sua capacitação e mobilização(34).

(32) Falaremos da Secretaria de Desenvolvimento Social ao final deste trabalho, já que ela foi encarregada de executar um ambicioso programa na área educacional. Seu titular era o professor Darcy Ribeiro.

(33) Cf. MOTTA, C.P.C., em entrevista citada, p. 7.

(34) Idem, p.7.

A modernização não se esgota em medidas de reestruturação e racionalização para tornar a administração pública mais eficaz, mas se articula às funções estratégicas que se deseja para o Estado, ou seja, em que campos ele lançará suas forças e instituições. "O funcionamento ótimo da máquina administrativa não é um fim em si mesmo, mas um reflexo e um instrumento da estratégia do Estado"(35).

"Ao redimensionar a máquina governamental procura-se retornar a uma fundamentada divisão institucional de trabalho entre o setor público e o privado. Ao Estado, a prestação de serviços públicos e uma política de ordenamento econômico-social; à iniciativa privada, a geração de empregos, em razão de seu dinamismo próprio e de seus investimentos com apoio do Estado"(36).

Questionado sobre a criação de três secretarias, em momento em que o próprio governador falava em crescimento excessivo da máquina administrativa, o coordenador do GEMA contesta afirmando que ocorrera a incorporação, fusão e extinção de vários órgãos da administração "dentro de critérios rigorosamente técnicos". No campo dos recursos humanos - preocupação fundamental da proposta de modernização - o coordenador do GEMA destaca a preocupação governamental para resolver problemas historicamente enraizados na administração estadual, como por exemplo, a

(35) Idem, p.7.

(36) Idem, p.7.

indefinição de uma política para o pessoal celetista e de valorização e profissionalização do funcionalismo público. A política de pessoal, ganhando bases e princípios mais abrangentes e correntes, passaria a ser coordenada pelo Instituto Estadual de Desenvolvimento de Recursos Humanos (IEDRHU) que ganhava maior autonomia, inclusive, para a contratação de serviços de profissionais e agências especializadas para a realização de cursos de treinamento, capacitação e gerenciamento. A profissionalização do servidor deveria se espelhar, segundo a proposta de modernização, no exemplo da administração indireta e na empresa privada(37).

É importante observar, portanto, pela análise dos projetos da reforma de emergência que a proposta de modernização, tal como fora concebida e apresentada no Seminário de Modernização, ainda no início do governo Newton Cardoso, caminhava tanto quanto possível, dentro das expectativas do Grupo GENA e coerente com os princípios fixados no "modelo de modernização". A preocupação com a eficácia administrativa tendo como horizonte, não apenas uma questão de custo, mas o oferecimento de um serviço público de qualidade; a preocupação em reordenar a máquina pública em função de políticas e estratégias amplamente concebidas; a percepção do momento de crise não apenas de recursos econômicos e financeiros, mas sobretudo de legitimidade do

(37) *Iidem*, p.7.

Estado e, acima de tudo, a preocupação constantemente manifestada de capacitar o funcionalismo e enfrentar concretamente antigas distorções que impediam o Estado de contar com quadros estáveis e realmente comprometidos com o administrado, pautavam a ação do Grupo GEMA; garantindo a receptividade aos projetos a nível da Assembléia Legislativa, com a qual o GEMA se comprometera a executar a modernização de forma discutida, democrática e aberta.

Entretanto, as únicas medidas concretas a nível do funcionalismo pelo menos até o envio dos projetos de emergência, foram caracterizadas pela preocupação em "enxugar a máquina pública" sobretudo pelo corte de funcionários considerados "fantasmas", e pela proibição radical em contratar servidores. A preocupação da equipe governamental era o aumento das despesas com o pagamento de funcionários e de custeio da máquina administrativa. O desencadeamento de um processo modernizador tal como vinha defendendo o Grupo GEMA limitar-se, até então, a um trabalho de reestruturação e reaparelhamento da administração, prometendo-se o referido processo para uma segunda fase.

É importante registrar que no conjunto dos projetos de emergência, não se incluiu a reestruturação da Secretaria Estadual de Educação, nas medidas de pessoal, considerando-se que na avaliação da equipe técnica - à semelhança de todas as avaliações feitas em programas de modernização das

administrações anteriores - era no sistema estadual de ensino que se verificava um crescimento desmesurado de servidores, além de um emprego inadequado do pessoal efetivo(38).

Em fins de 1987, abre-se um conflito direto entre a Secretaria de Educação e a Área fazendária do governo, exatamente sobre a questão do aumento de contratações. O conflito tinha como "Leit motiv" os dados fornecidos pela SEE/MG sobre o número de professores contratados nos últimos três meses do ano que, na avaliação da SEE/MG, pouco se alterara, em virtude das medidas restritivas quanto à licenças e afastamentos de pessoal de suas funções originais. A Secretaria da Fazenda constatava a validade das informações fornecidas pela SEE/MG e na "queda de braços", tornou-se evidente que as Áreas financeiras do governo tinham não apenas a maior confiança do governador, como estavam impondo seus pontos de vista sobre a questão da "modernização"(39).

(38) As medidas diretamente relacionadas com o sistema estadual de ensino eram referentes A CARPE, órgão responsável pela construção, ampliação e reforma de prédios escolares e que seria extinto, passando suas funções para o recém-criado DEOP (Departamento de Obras Públicas) e a reestruturação do Conselho Estadual de Educação. Com relação ao pessoal, é relevante o Projeto nº481, de 25 de novembro de 1987 que reduz o apostilamento do servidor, estabelecendo um prazo de 10 anos para o gozo deste direito e não de apenas 2 anos, como era previsto.

(39) Em fins de 1987, atuavam no sistema estadual de ensino cerca de 256 mil servidores, compreendendo 98 mil efetivos e 158 mil convocados. Somente a área educacional absorvia 60% do funcionalismo do Estado (Cf. dados da Secretaria de Administração).

Isto ficou mais evidente com o tratamento dado à rede estadual de ensino após a greve com a série de decretos restringindo as contratações e afastamentos do pessoal do magistério e pela decisão de delegar à Secretaria da Casa Civil a tarefa de controlar diretamente, à revelia da Secretaria da Educação, os atos de movimentação e de convocação de pessoal nas unidades estaduais de ensino(40).

Malgrado as dificuldades enfrentadas pelas escolas estaduais para manter seu funcionamento normal convocando pessoal na medida de suas necessidades, o governador decide efetuar um drástico processo de racionalização do quadro de pessoal da SEE/MG contrariando todas as expectativas de que o setor educativo também teria seu projeto amplo e coerente de modernização tal como o Grupo GEMA concebera (ou vinha concebendo) para o aparato estatal como um todo.

6 - A Racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG

6.1 - Considerações Iniciais

Para melhor compreensão das medidas de racionalização são necessárias duas referências anteriores: a primeira, é quanto aos instrumentos legais de que dispunha o Estado para

(40) O Secretário-adjunto, Fernando A. Diniz, foi indicado para supervisionar a racionalização do quadro de pessoal da SEE/MG.

prover a rede estadual de ensino de pessoal para o desenvolvimento de suas atividades administrativas e pedagógicas; em segundo lugar, uma breve análise da figura do "contratado" ou do "convocado" no quadro do magistério estadual.

Os quantitativos de pessoal a que a rede de ensino tinha direito para iniciar suas atividades, eram fixados em Minas Gerais pelo Decreto nº 25.515, de 13 de janeiro de 1987. O decreto foi baixado em um momento específico da conjuntura política do Estado: a fase de transição do governo de Tancredo Neves para o governo Hélio Garcia, quando ainda era priorizado o setor educacional dentro das políticas públicas. Entretanto, é uma fase contraditória, na medida em que o "impulso democratizante" do período de transição, expresso, por exemplo, na realização do I Congresso Mineiro de Educação, já apresentava sinais de esgotamento, apesar de não se terem concretizado as medidas de reforma do sistema e a implantação efetiva das propostas político-pedagógicas amplamente debatidas no Congresso(1).

Os decretos e resoluções baixadas para a rede pública de ensino regulamentado o emprego e a movimentação de pessoal, ainda se caracterizavam por um visão liberalizante e tinham bastante flexibilidade quanto à interpretação da legislação.

(1) Referimo-nos, em especial, às propostas de renovação curricular da rede de ensino de 1º e 2º grau do Estado de Minas Gerais e aquelas referentes à organização e funcionamento dos colegiados escolares e às comissões municipais de educação, cujo prazo de implantação, segundo o Plano Mineiro de Educação, seria de 4(quatro) anos ou seja, no período 1983/1987.

Muitos dispositivos do período autoritário eram revogados em função das novas medidas para se obter a adaptação legal administrativa à política educacional da nova elite dirigente do Estado, comprometida - pelo menos em tese - com a democratização, participação e resgate da escola pública, em resposta às demandas sociais acumuladas desde a derrocada do Estado Burocrático-autoritário(2).

A edição da Lei 9381, de 18/12/86, instituindo o Quadro de Pessoal das unidades estaduais de ensino, reflete, ao nosso ver, este momento da conjuntura do Estado e na Nação. Ela vem preencher uma lacuna na legislação de ensino de Minas Gerais: a falta de um instrumento legal que garantisse e explicitasse clara e detalhadamente, a composição do Quadro do Magistério e do Quadro Permanente do sistema estadual de ensino, os critérios de admissão, a movimentação de pessoal, os quantitativos de servidores, a distribuição de aulas, a jornada de trabalho, etc. Ela dota efetivamente as unidades escolares do que então se considerava, a partir de uma discussão promovida em reuniões e no Congresso Mineiro, de pessoal necessário e suficiente para o desenvolvimento de suas atividades e o mais importante, definia mecanismos para a composição dos quadros, claramente

(2) V. trabalho sobre o Congresso Mineiro de Educação, "Gatopardismo na Educação em Minas Gerais", de Noemy M. F. Pereira, publicado pela Editora Dois Pontos, 1986, p. 149-163 e "Administração Colegiada e Prática Pedagógica Progressista na Escola Pública Mineira", de Maria de Lourdes Nello Fraiz, tese de mestrado, Faculdade de Educação/UNICAMP, 1987.

formulados, impedindo a interpretação discriminatória e as interferências políticas na movimentação de pessoal(3).

As Unidades escolares, para terem direito ao provimento dos cargos e funções acima, observavam os anexos da referida lei, onde os quantitativos de pessoal eram fixados em função do número de turmas e de turnos. (4).

O Decreto 26515, de 13/01/87, com o objetivo de regulamentar a Lei 9381, é baixado no final do mandato-tampão de Hélio Garcia. Não traz grandes novidades aos critérios de estruturação do quadro de pessoal nas UEs. Ele se insere, na preocupação político-pedagógica de dotar as escolas estaduais de pessoal necessário para o cumprimento de suas tarefas. Em ambos os instrumentos, a lei e o decreto, está prevista a contratação de pessoal para prover as vagas, no caso de não ser possível ou de não ser suficiente o pessoal efetivo.

A contratação era um mecanismo no Estatuto do Magistério de Minas Gerais (Lei 7109, de 1977), que definia no capítulo sobre regime de trabalho a figura do convocado. O convocado não apenas supria as vagas existentes com o aumento da demanda escolar, mas também ocupava temporariamente o lugar

(3) Cf. Art.. 3º, incisos I e II da Lei 9381, de 18/dezembro/1986.

(4) Cf. anexo IV da lei citada.

do efetivo afastado de suas funções - o que se chamava de substituição(5).

Desde a instituição da figura do convocado, verificava-se um aumento significativo de professores contratados na rede estadual, parte decorrente do número excessivo de afastamentos, parte do crescimento normal das demandas por escola pública e criação de novas escolas, sem que o Estado dispusesse de pessoal para funcioná-las. O problema já fora objeto de preocupação nas primeiras propostas de racionalização administrativa em 1982 antes mesmo da posse de Tancredo(6).

Nas discussões preliminares da Reforma Administrativa do Estado, já no governo Newton Cardoso, o problema volta a ser abordado, agora com mais ênfase, na medida em que o crescimento de convocações ou de contratações - um regime de trabalho híbrido - tendia a acumular uma situação preocupante para o Estado, juntamente com a questão do pessoal celetista. Os contratados, como os celetistas de forma geral, eram, na avaliação do governo, os grandes responsáveis pelo que se considerava o "inchaço" dos quadros do funcionalismo público com reflexos no custeio da máquina administrativa do Estado. É importante lembrar que o governo

(5) O Estatuto definia "convocação" como "o chamamento de pessoa pertencente ou não ao Quadro do Magistério para assumir a regência de turma ou aulas, ou exercer função de especialista de educação" e de "substituição" "o cometimento a um ocupante de cargo do magistério das atribuições que competiam a outro que se encontre ausente, sem perda de sua lotação na escola" (Cf. Art. 122 e 118 do Estatuto).

(6) V. os "papers" encaminhados ao governo Tancredo Neves por Fernando R. Reis, os estudos sobre o pessoal do Estado e as avaliações do GEMA já citados neste trabalho.

responsabilizava, entre todos os setores em expansão, o do ensino público como a causa do referido inchaço e o que menos dispunha de mecanismos eficazes de controle(7).

O Decreto 26.515 tenta, desta forma, regulamentar de forma racional o emprego do pessoal efetivo, com o objetivo de aproveitá-lo ao máximo e evitar que fossem feitas, a bel prazer das UEs, a contratação de pessoal. No artigo 16 do referido decreto, por exemplo, são especificadas as variadas situações em que os docentes efetivos poderiam ser utilizados, até se esgotar completamente a carga horária máxima de trabalho. Uma vez distribuída a jornada de trabalho e ainda restando vagas disponíveis na escola, efetuavam-se as convocações por tempo determinado(8).

A liberalidade com que este mecanismo era utilizado pelas UEs, referendadas sem discussão pelas DREs, ocasionou, ao longo do tempo, o crescimento do pessoal convocado no magistério. Mas, como dissemos, não foi apenas resultado da liberalidade, mas sobretudo, a falta de controle por parte do Estado, sobre os processos de afastamento do pessoal de suas funções originais, colocando as UEs em situações difíceis ao ter que definir seu quadro antes do início do

(7) V. depoimento de Carlos Pinto Coelho Motta na CPI da Reforma Administrativa, documento citado, p. 13-14.

(8) Segundo, o Decreto, o professor que ainda não completava a carga horária prevista na lei, poderia ser aproveitado em "regência de atividades, área de estudos ou disciplina para o qual possua habilitação específica (Item I), regência de aulas de conteúdos afins, no mesmo grau do ensino ou em grau diferente (Item II), regência de qualquer atividade, área de estudo ou disciplina (Item III) e substituição na própria escola, de aulas do mesmo conteúdo ou de conteúdo afim, ainda que em grau de ensino diferente (Item IV) e regência em qualquer atividade, área de estudos ou disciplinas (Item V). Todos os itens referem-se ao Art. 16 do Decreto 26.515.

ano letivo. Por outro lado, a contratação de pessoal era o mecanismo mais fácil e rápido para suprir as escolas de pessoal necessário para o desenvolvimento de seu trabalho, sem causar solução de continuidade. Soma-se a este situação, o constante recrutamento de pessoal do sistema estadual de ensino para atuar em atividades burocráticas ou de prestação de serviços, dentro ou fora do sistema, a pedido de outros órgãos da administração estadual ou de instituições ditas de "utilidade pública". Além da simples cessão de pessoal - não raro através de clientelismo político - utilizava-se o artifício da "adjunção", previsto em lei, para possibilitar o afastamento de pessoal(9)

Aperar disso, passaram-se duas administrações sem que medidas mais rigorosas de controle dos afastamentos e das contratações fossem tomadas ou que os critérios estabelecidos pela Lei 9381 e Decreto 26515, fossem rigorosamente observados.

No governo Newton Cardoso, as condições são outras. Como vimos na análise da conjuntura, o governo enfrenta uma situação de crise econômica e de crise política. Busca consolidar-se e legitimar-se perante as forças políticas do Estado e enfrenta uma greve gigantesca do magistério e do funcionalismo estadual. o desgaste provocado pelo movimento

(9) A adjunção, nos termos do Estatuto do Magistério, era concedida a pedido ou por iniciativa do sistema, com assentimento do funcionário, respeitada a conveniência do ensino. Através desse mecanismo, o funcionário deixava sua repartição original e passava a prestar serviços em outra repartição, órgão de governo ou instituição conveniada com o Estado, dentro ou fora de Minas Gerais. (Cf. Art. 85 do Estatuto do Magistério).

grevista e o acordo de pagamento do piso salarial, criam na avaliação da área fazendária do governo, um mecanismo de aumento de despesas maiores do que se previa para o custeio da máquina administrativa. Simultaneamente, o governador apresenta-se como aquele que vai sanear as finanças do Estado e modernizar a administração. O "enxugamento da máquina" tem que se traduzir em resultados financeiros, isto é, disponibilidade de recursos para obras "realmente produtivas". Não há, ao nosso ver, apenas uma questão de custos; há uma questão política nevrálgica para a consolidação política da equipe dirigente.

Várias medidas de impacto já haviam sido baixadas para conter o aumento do funcionalismo. A área do ensino, entretanto, na avaliação do setor fazendário, ainda estava reticente e não cumpria as determinações de conter as contratações. Não havia, por outro lado, nenhuma proposta imediata de racionalização e modernização da rede estadual, dentro de uma visão estratégica e abrangente do aparato estatal, ou a definição de uma política para a educação que, para ser coerente com o discurso modernizador, deveria passar por uma ampla discussão com a área - o que as condições políticas e a conjuntura econômica-financeira impediam.

A saída, pois, foi o processo de racionalização. E como critério, nada mais oportuno do que o Decreto 26515,

interpretado, entretanto, dentro de uma racionalidade
essencialmente econômica e tecnocrática.

6.2 - As Medidas de Contenção das Contratações

Entre as primeiras medidas, destacam-se aquelas tomadas entre junho e julho de 1987, ainda nos estertores da greve do magistério. A primeira delas, revoga todos os atos de adjunção concedidos a professores e demais servidores, determinando que retornassem às duas repartições de origem no prazo de 3 dias(10).

Baixado sem um exame criterioso e racional de cada ato concedido pelo próprio governo, através da SEE/MG, a medida cria uma situação de extrema dificuldade para docentes que se encontravam afastados de suas funções para cursar pós-graduação ou de qualificação profissional, alguns só possíveis se os professores contassem com tempo integral.

A concessão de "autorização especial" não era um benefício extremamente fácil, como alegava o governo. Passava pelos trâmites burocráticos da SEE/MG e dependia de uma análise minuciosa de cada pedido, cabendo a decisão final ao Secretário da Educação. O governo alegou, entretanto, que se concediam autorizações de forma indiscriminada, inclusive por "critérios políticos"(11).

(10) Decreto 27.166, de 22 julho de 1987.

(11) Decreto 27.276, de 26/agosto/87.

Com a proibição de novos atos e a exigência de imediato retorno de professores afastados, cursos foram abruptamente interrompidos. Muitos, no exterior, enfrentavam dificuldades imensas para retornar às suas repartições dentro de um prazo exíguo: simplesmente, caíram no quadro de "faltosos", com o risco de perderem seus cargos no Estado.

O mesmo ocorreu com os atos de adjunção que, juntamente com a autorização especial, era previsto no Estatuto do Magistério do Estado de Minas Gerais(12).

Com o decreto determinando o retorno imediato de docentes e especialistas às suas repartições, o governo coloca em situação difícil várias instituições que dependiam desses profissionais para manter suas atividades. O decreto suspende a adjunção de aproximadamente 2.500 funcionários à disposição de diversas instituições e até de outros órgãos do Estado com os quais a SEE/MG mantinha convênios. Justificando a medida, o Superintendente de Recursos Humanos da SEE/MG, Eduardo de Souza Veloso, afirmava que a SEE/MG estava servindo de "fornecedora de mãos de obra" para outras instituições que poderiam crescer sem a participação direta da Secretaria. Prometia que para aquelas instituições que dependiam efetivamente do Estado, seriam achadas soluções de

(12) Art.. 85 do Estatuto, citado.

cooperação mútua desde que não implicassem em cessão de pessoal(13).

A medida não levava em conta a realidade de cada instituição, algumas delas atuando de forma supletiva ou complementar ao Estado, inclusive na área educacional(14).

Diante do pânico instalado em todo o Estado, face à expectativa de perda de profissionais e até de interrupção de atividades, o governo admite a reconsideração de alguns casos, mas apenas por período determinado(15).

O recuo (temporário) do governo foi consequência das repercussões extremamente negativas do decreto, principalmente junto às entidades do magistério e de deputados que, em suas regiões, eram pressionados a interferir para a revogação da medida. As entidades do magistério manifestam-se pela imprensa criticando a forma de

(13) Cf. declarações publicadas no "Minas", de 23/julho/87, com o título "Professor em Adjunção volta ao Local de Origem". p.9.

(14) Segundo levantamento feito pelo próprio governo e divulgado no órgão oficial, pode-se verificar que as instituições que contavam com professores ou especialistas adjuntos em seus quadros, dedicavam-se rigorosamente à educação, assistência médico-pedagógica, treinamento da fala e audição para crianças com deficiências, profissionalização do menor através da escola e assistência a excepcionais (APAES), (V. relação do "Minas" de 3/setembro/87, p.1-4).

(15) Entre as principais instituições prejudicadas com a medida estavam as APAES que em todo o Estado, praticamente dependiam da cessão de pessoal para manter suas atividades. Também foi seriamente atingida, a Associação Mineira de Ação Educacional (AMAE) uma das poucas instituições voltadas para a pesquisa do ensino básico e respeitada pela qualidade dos trabalhos realizados. Segundo declarações de sua diretoria, Maria Moisés Silva Araujo, o decreto revogando as adjunções, retirava da entidade o suporte para a sua existência e a ameaçava de fechamento (V. reportagem "As Portas estão se fechando para a AMAE, esta benemérita", publicada no "Estado de Minas", de 26/agosto/87, caderno "Segunda Seção", p.2).

gestão do setor educacional, ou seja, através de decretos autoritariamente impostos(16).

Em setembro, Newton Cardoso delega à Secretaria da Casa Civil, competência para controlar todos os atos de movimentação de pessoal no Estado: isto era o mesmo que retirar toda a autonomia da SEE/MG em administrar seu próprio pessoal, centralizando no chefe do Executivo, todas as decisões referentes a esta rotina administrativa(17).

Em outubro, a Secretaria da Educação é questionada pelo governador de que o quadro de convocados, malgrado a política de contenção determinada desde o início do governo, continuava se ampliando além dos limites da capacidade de pagamento. A discussão sobre os números cria um "affaire" entre a Secretaria da Fazenda e a Secretaria da Educação. Esta argumenta que, embora tenha um quadro de servidores maior do que todas as outras secretarias, é a que dispense proporcionalmente menos, face aos salários baixos do magistério e ainda, face à interrupção de todos os projetos pedagógicos por falta absoluta de verbas, então, sob

(16) Recuando na proposta inicial de obrigar todos os profissionais afastados a voltarem a seus cargos originais, o governo emite o Decreto nº 27.299, de 2/setembro/87, autorizando a adjunção até o final do ano. Ao mesmo tempo, as entidades do magistério (UTE-MG e APPMG) manifestam-se indignadas com a forma pela qual o governo vinha administrando o setor educacional (V. "Governador obriga professores a interromperem pós-graduação", no "Estado de Minas", 27/8/87, p.7).

(17) Na verdade, a delegação de competência para a Casa Civil efetuar movimentação de pessoal no Estado começa em agosto, com a edição do Decreto 27.212, de 11/agosto/87, mas com efeitos quase nulos para a área educacional. Mas, através do Decreto 27.541, de 20/novembro/87, o governo renova a delegação e se inicia uma interferência mais efetiva da Casa Civil na SEE/MG cujo titular, Hugo F. Gontijo, passa a efetuar gestões junto ao Secretário-adjunto, Fernando A. Diniz, para que o sistema de ensino não fosse prejudicado.

controle do órgão fazendário. Apesar disto, Newton Cardoso baixa outro decreto, desta feita, proibindo a convocação de pessoal nas unidades escolares(18).

(18) Decreto 27.444, de 14/outubro/87.

O decreto atinge diretamente mais de 6 mil escolas do Estado. As convocações são suspensas e milhares de alunos ficam sem aulas, aguardando uma definição do governo estadual, na medida em que as escolas ficam impossibilitadas de convocar pessoal na falta dos docentes ou especialistas efetivos. Completamente indiferente aos apelos das Delegacias Regionais de Ensino, associações de pais, políticos, o governo baixa ainda mais dois decretos complementares: o da municipalização do ensino e o de Racionalização Administrativa em todos os órgãos estaduais(19).

6.3 - O Programa de Municipalização do Ensino (PEME)

A edição de um "decreto de municipalização", em plena crise do sistema educacional com as medidas de contenção - decreto este publicado no "Minas", órgão oficial do Estado, sem nenhuma discussão com o magistério e lideranças políticas municipais - pegou de surpresa até mesmo a bancada situacionista na Assembléia. Cabe aqui algumas considerações sobre o projeto de municipalização do ensino e suas relações com o processo de modernização e de racionalização, para que possamos compreender porque ela surpeende o Estado.

(19) Decreto 27.452, e Decreto 27.453, de 17/10/87.

A gradual municipalização do ensino em Minas Gerais ou a transferências de encargos educacionais para as Prefeituras, era uma questão que vinha sendo objeto de discussão nos textos de Reforma Administrativa do Estado desde 1985(20).

Nos textos de fundamentação da Reforma Administrativa e na CPI da Reforma, o coordenador do GEMA tratava "en passant" da questão, mas na elaboração dos principais documentos que irão nortear a Reforma, um deles tratará especificamente da municipalização. Trata-se do "Programa Estadual de Municipalização do Ensino- PEME" que estabelecia um Plano Piloto de Implantação (PPI) a ser coordenado pela recém criada Secretaria de Assuntos Municipais (SEAM), uma secretaria de peso significativo no contexto político do Estado, na medida em que tratava diretamente com prefeituras municipais e lideranças políticas regionais, onde se encontrava boa parte do apoio político à administração de Newton Cardoso. Cabia à SEAM, igualmente, a responsabilidade de gerir projetos importantes no esquema político do governo, como o de habitação popular e distribuição de alimentos(21).

(20) V. documento "Perspectivas Iniciais de Trabalho", de Secretaria de Estado da Reforma Administrativa e Desburocratização, já analisado no capítulo anterior, p.11-12.

(21) O documento referido é o "Programa Estadual de Municipalização do Ensino (PEME) - Plano Piloto de Implantação (PPI), da Secretaria de Estado de Assuntos Municipais e referendado pelo grupo GEMA". A SEAM foi entregue a um dos principais assessores de Newton Cardoso e homem de confiança junto às lideranças municipais, Nilberto Moreira.

Nos termos do programa de municipalização, implantado via decreto sem nenhuma discussões anterior e como medida de impacto, dentre muitas que o governo tomara desde o início da administração, o papel da Secretaria da Educação no projeto seria de planejamento, controle e fiscalização da ação educacional, mas a "coordenação inter-institucional" e as decisões sobre quando e com quem seria desencadeado o projeto, caberia à SEAM(22).

A municipalização do ensino já constava na lei Delegada nº 6 (a Lei "B") que estabelecia alguns pressupostos como o respeito ao princípio constitucional de autonomia municipal; o interesse e conveniência recíprocos entre Estado e Município; condições técnicas e administrativas do município para assumir o encargo e autonomia administrativa de execução. Caberia ao Estado o repasse de recursos necessários à municipalização e controle e fiscalização da ação administrativa municipalizada. Também exigia como condição para qualquer projeto ou decreto neste sentido, a prévia criação de instalação dos Conselhos Municipais de Educação, como órgão consultivo e observação de normas fixadas pelo Conselho Estadual de Educação(23).

(22) V. decreto nº 27.452, de 17/10/87 que institui o "Programa Estadual de Municipalização" em Minas Gerais, Art. 4º.

(23) V. Capítulo VIII da referida lei, Art.33 e 34.

O PEME fora colocado como projeto prioritário do governo, tendo como base um dos princípios fundamentais da Modernização Administrativa que era a descentralização das ações estaduais como "garantia de agilidade e pertinência dos atos administrativos, pela sua maior proximidade com os fatos a que se referem"(24).

Outro princípio básico, constante do projeto de municipalização, era o da gradualidade, considerando-se a diversidade das situações dos municípios mineiros. O que se pretendia, segundo o PEME, era acima de tudo, "melhorar as condições de oferta de oportunidades educacionais elegendo a excelência do ensino como utopia, ou seja, um alvo cuja perseguição deva ser permanente e como critério, isto é, como requisito que justifique as ações complementares"(25).

O diálogo é colocado como instrumento imprescindível de articulação institucional e pessoal no processo constante de definição e avaliação de objetivos operacionais e estratégias de ação - recurso de conquista de qualidade".

A integração, partindo da articulação institucional, passando pelo planejamento regional e municipal, até envolver a programação educativa de cada escola, como fio condutor das estratégias e mecanismos de atuação(26).

(24) Cf. PEME, documento citado, FL.1.

(25) Idem, ibidem, FL.1.

(26) Idem, ibidem, FL.1.

O estabelecimento de um Plano Piloto, obedecia a uma estratégia de primeiramente, escolher alguns municípios mineiros para testar o projeto de municipalização. A partir dessa experiência, esperava-se motivar o interesse de novos municípios, mas observando os critérios de diferenciação - cada município com suas peculiaridades, ingressaria no programa assumindo gradativamente suas responsabilidades: competência, ou capacitação das instituições e de pessoal visando cumprir com eficiência suas atribuições; unidade, ou a descentralização não poderia representar o esfacelamento do processo pedagógico estadual e federal; e eficácia, integrando no programa as demais ações desenvolvimento político, econômico e social da comunidade e na proposta política de desenvolvimento do Estado(27).

Em resumo, ao Estado caberia estabelecer a política educacional e os programas básicos de ensino; controlar e fiscalizar a ação pedagógica administrativa municipalizada; fixar as bases do convênio a ser celebrado com os municípios e estabelecer os critérios de admissão e remuneração do pessoal do magistério. Ao Município, caberia a aceitação dessas diretrizes, elaborando o seu programa de municipalização sob orientação do Estado com maiores ou menores responsabilidades de acordo com sua capacidade técnica e financeira(28).

(27) idem, ibidem, FL.1/2.

(28) Idem, ibidem, FL.2/3.

A expectativa era de que houvesse uma conjunção de esforços de órgão e entidades públicas e particulares na manutenção do ensino "garantindo o acesso universal e igualitário à educação fundamental a toda população escolarizável de Minas Gerais, mantendo-se padrões de qualidade desejáveis e utilizando de maneira plena e racional a capacidade instalada da rede escolar e os recursos humanos existentes, respeitadas a diversidade de situações sócio-econômicas e educacionais dos municípios mineiros(29).

O programa de municipalização, dividido em etapas, tinha um prazo de dois anos para ser implementado e era peça fundamental no processo de modernização, já que pretendia antecipar, em Minas Gerais, dispositivos da futura Constituição Federal. Entretanto, baixado em meio a um clima de tensão política e de confronto entre o governo e o setor público de ensino, foi duramente criticado e confundido, em certa medida, com as medidas de racionalização e com objetivo único de livrar o Estado de "gastos com o ensino", reduzindo a pressão sobre os custos da máquina administrativa - algo que na proposta de modernização era um aspecto não determinante mas decorrente de uma visão mais global e abrangente do aparato estatal. Por outro lado, a

(29) Art.º 5º do Decreto da Municipalização, citado.

SEAM - braço político do governo - sequer cumpre com os princípios de implantação do FEME, ao fazer publicar o decreto como fato consumado no Estado(30).

Um exemplo de que os princípios da municipalização não foram respeitados ou pelo menos de que se desejava implantá-la a toque de caixa era o fato de que em pouquíssimos municípios mineiros, estavam em pleno funcionamento os Conselhos Municipais de Educação. O decreto colhia assim, de surpresa, prefeitos, políticos e obviamente, o magistério de maneira geral e contribuía para agravar mais ainda a situação política. Apesar disso, alguns municípios mineiros, numa clara demonstração de negociação com o governo estadual - apoio em troca de verbas e obras - assinam os convênios de municipalização(31).

(30) A repercussão do decreto, mesmo como um instrumento que institui um programa e não a municipalização pura e simples, causou protestos por parte das entidades do magistério e prefeitos. A situação difícil que as escolas estaduais enfrentavam com as medidas de contenção somado ao clima político no Estado, tornaram o Programa, pelo menos nos anos de 87/88, letra morta. Diante da resistência dos municípios e assinar convênios de municipalização com o Estado, o decreto é oficialmente revogado pela vice-governadora, em 16 de maio de 1989 (V. "Vice-governadora explica como será o Processo de Municipalização", no "Minas", de 16/maio/89).

(31) Em 1989, o programa de municipalização passa para o controle da Secretaria de Estado da Educação, sob a gestão de Aloísio Garcia, que não abre mão de negociá-lo diretamente com os prefeitos, refletindo, claramente, seus propósitos políticos. O programa passa a ter um outro nome: "Convênio de Cooperação Técnica entre o Estado e o Município" (V. "Aloísio Garcia defende a Descentralização do Ensino", no "Minas" de 3/fevereiro/89, p.2).

6.4 - A Racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG

Prosseguindo as medidas racionalizadoras, com um número significativo de escolas em todo o Estado praticamente paralisadas desde a proibição de convocações, o governo decide autorizar as unidades de ensino a convocar pessoal necessário às suas atividades, mas o faz delegando à Casa Civil, competência para controlar o processo, fiscalizando todo ato de movimentação de pessoal e retirando da SEE/MG toda e qualquer autonomia no processo(32).

A delegação de competência à Casa Civil transforma a SEE/MG em um órgão meramente cumpridor das determinações do Secretario Adjunto da Casa Civil e o titular da pasta da Educação, uma figura decorativa, reduzido a assinar atos de rotina burocrática já que a própria administração de recursos financeiros e de pagamento de pessoal, passam a depender da anuência da Secretaria da Fazenda do Estado, sob rigorosos critérios e limites. São estabelecidas normas restritas à convocação de pessoal e estreitam-se as possibilidades de afastamento, mesmo para tratamento de saúde, submetido a um rígido processo burocrático(33).

(32) Decretos 27.513, de 11/11/87 e 27.541, de 20/11/87. Por estes decretos assume efetivamente o comando das decisões na área de pessoal do sistema estadual de ensino, no que diz respeito à convocação de pessoal, o Secretario-adjunto, Fernando Alberto Diniz.

(33) As licenças-saúde, passam a ser concedidas na capital do Estado, depois de uma perícia médica local e estudo de uma junta médica da Secretaria de Estado da Administração, o que dificultava sobremaneira o afastamento do pessoal do interior que não tinha condições de viajar para Belo Horizonte e ao mesmo tempo, teria que aguardar publicação para ser liberado.

Impedidas de planejar a renovação de matrícula para o ano letivo que se aproximava, devido às incertezas quanto ao quadro de pessoal que poderia contar, as direções das unidades escolares passam a se valer de medidas improvisadas e irregulares como a contratação de pessoal docente "por fora", pagos com recursos da caixa escolar ou a colocação de secretários, auxiliares de secretaria, serventes escolares para suprirem as aulas que não eram ministradas. Em muitos casos, a convocação era feita à revelia do decreto governamental e sem a garantia de pagamento por parte da Secretaria da Fazenda, num esforço para concluir o ano letivo dentro de um "mínimo de normalidade"(34).

As pressões de pais, alunos, políticos, autoridades municipais diante do funcionamento irregular das escolas, refletem-se nas Delegacias Regionais de Ensino que encaminham apelos e solicitações, de forma exaustiva, à Casa Civil e à SEE/MG para a liberação de convocações face à perspectiva de início do ano letivo. O retorno é praticamente zero: o governo argumenta com as medidas de austeridade e de contenção de gastos com o pagamento de pessoal, estando o Estado acima de seu limite. Em janeiro, a situação é incontrolável e a incerteza se o sistema poderia atender à demanda escolar, leva as DREs a pressionar as autoridades educacionais a uma definição sobre a política de

(34) Situações desta natureza eram constatadas pelo Serviço de Inspeção Escolar e transmitidas aos diretores das Delegacias Regionais de Ensino. Posteriormente, eram colocadas publicamente nas reuniões do Colegiado de Diretores de DREs em reuniões convocadas pela SEE/MG (Obs. minha).

pessoal, sem a qual seria impossível iniciar as atividades pedagógicas.

O resultado é a edição do Decreto de Racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG que, baseando-se na legislação já existente - a Lei 9381 e o Decreto 26515 - tenta estabelecer critérios de movimentação de pessoal efetivo e de contratações para o sistema estadual de educação(35).

Segundo o decreto, o diretor da escola só poderia convocar pessoal para cargo ou função na unidade escolar, mediante prévia autorização do governo, perdendo assim sua autonomia e ficando na inteira dependência no órgão central, no caso, a Secretaria da Casa Civil (Art. 2º). Enquanto não obtivesse a referida autorização, o funcionamento da escola seria exclusivamente:

- I - com o diretor ou o coordenador da escola
- II - com os ocupantes de cargos efetivos, sejam professores, especialistas ou secretários (Art. 2º).

Com este artigo, a unidade estadual de ensino iniciaria as suas atividades apenas com o pessoal efetivo. Mesmo as funções de vice-diretor, substituto eventual (professor disponível na escola em cada turno para substituição de

(35) Decreto 27.868, de 13 de fevereiro de 1988, chamado "Racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG". Este decreto, baixado a 13/2/88, causaria na avaliação das DREs tamanho transtorno na rede pública de ensino que os diretores solicitam ao governo um prazo para sua vigência. O prazo foi concedido e o decreto entrou em efetiva negociação. O Decreto entre as DREs entrou em efetiva vigência no dia 02/03/88. A intermediação para a negociação do Decreto entre o Governador Newton Cardoso, foi realizada por membros do Grupo GEMA, e um representante da Secretaria da Fazenda (sic), José Câmara Reis que, posteriormente, seria alçado à condição de Diretor de Pessoal da SEE/MG.

urgência), coordenador de ensino, de acompanhamento musical ou de atividades artísticas (todos previstos na Lei 9381), poderiam ser atribuídas ao pessoal efetivo somente após o pleno atendimento das aulas de todos os conteúdos curriculares e de todas as turmas pelos professores e regentes de ensino efetivos (Art. 2).

O que isto significava na prática? Significa que as unidades estaduais de ensino não estavam autorizadas a ter em seu quadro de pessoal, profissionais responsáveis por atividades até então essenciais para o funcionamento da escola como vice-diretores, substitutos eventuais e especialistas de ensino. Também teriam que providenciar a imediata dispensa de professores e especialistas convocados, reduzindo substancialmente o pessoal de apoio pedagógico previsto na legislação de quadro de pessoal do Estado, no Estado do Magistério e na própria legislação federal (Lei 5692).

Caso ocorresse a vacância de cargo ou a necessidade de substituição o professor efetivo em exercício das funções referidas deveria assumir a regência de turma ou de aulas, isto é, se ainda restasse algum professor nesta condição, depois do aproveitamento máximo do pessoal.

O decreto prossegue tratando da função de vice-diretor que deveria caso fosse necessário, assumir a regência de turma ou de aulas, em turno diferente daquele que atue, acumulando com as funções específicas de vice-direção (Art. 5º). Com estas exigências, o objetivo era reduzir a escola estadual a uma unidade em que todos estivessem, de uma forma ou de outra, em atuação na sala de aula, independentemente de sua qualificação específica ou de suas habilidades e disponibilidades. Somente após o "pleno atendimento" é que se poderia admitir as atividades de apoio pedagógico ou de enriquecimento curricular.

Mas como ficaria o processo de distribuição de aulas? O aproveitamento do professor dar-se-ia em cinco situações (1º, Art. 2º):

- a - Regência de atividade, área de estudo ou disciplina para o qual possua habilitação específica;
- b - Regência de aulas do conteúdo de seu cargo, em grau de ensino diferente;
- c - Regência de aulas de conteúdos fins, no mesmo grau de ensino ou em grau diferente;
- d - Regência em qualquer atividade, área de estudo ou disciplina, se o seu cargo estiver incompleto ou se o conteúdo de seu cargo não mais constar no currículo;
- e - Substituições de aulas no mesmo conteúdo ou de conteúdos afins, ainda que em grau de ensino diferente.

Como se pode perceber, a qualificação profissional não é considerada como fator relevante, especialmente se considerarmos o item "d" em que praticamente, qualquer profissional poderia reger atividades pedagógicas em qualquer área de estudo ou disciplina desde que seu cargo estivesse incompleto(36).

Os diretores das DREs esforçam-se ao máximo para convencer os técnicos que intermediavam os contatos entre o colegiado de diretores e o governador e sua assessoria direta, de que este dispositivo significaria o estabelecimento do caos pedagógico na escola pública mineira. Com muita argumentação, lograram incluir um parágrafo que limitava a concessão de aulas de uma forma tão flexível, com o objetivo de esgotar as possibilidades de utilização dos professores efetivos. O parágrafo incluído estava assim redigido (2º, do art. 2º):

"...para o aproveitamento de que trata o parágrafo anterior, será exigido que o servidor tenha condição de ser autorizado a lecionar nos termos da legislação específica".

Ocorre que a expressão "tenha condições de ser autorizado a lecionar" prestou-se a inúmeras interpretações por parte dos assessores diretos do Governador e especialmente, da área fazendária do governo, como demonstraremos. No afã obsessivo de conter contratações e superutilizar o pessoal

(36) Ilustremos com um exemplo: Professor de Matemática que, conforme currículo escolar, só obtiver 12 aulas e não 18 relativas a um cargo, teria que completar a carga de 6 aulas restantes em conteúdo afim (Ciências, por exemplo) ou na falta dele, Português, Inglês, etc.

efetivo, dentro da ótica "racionalizadora" exigiu-se que fossem atribuídas aulas a qualquer professor com um mínimo de habilitação "nos termos da legislação vigente" bastando que em seu currículo escolar constasse uma carga horária mínima de alguma das disciplinas da grade curricular do programa oficial de ensino do Estado.

Em todo o Estado, estabeleceu-se uma confusão na atribuição de aulas para se cumprir as exigências racionalizadoras agora transformadas em lei. Os diretores de escolas e os inspetores das DREs, temerosos de que a atribuição de aulas pudesse gerar uma contratação, lançavam mão de todos os recursos para que os alunos não ficassem sem aulas, nem que por isso, se empregasse indistintamente o pessoal efetivo da escola.

Durante a implantação do decreto, cuja fiscalização ficou a cargo da Secretaria da Fazenda (sic), surgiu a figura do "excedente" que era o professor ou especialista que, atribuídas todas as aulas ainda ficava sem atividades. Para estes o decreto previa a imediata mudança de lotação para outra unidade escolar afim de que fosse aproveitado de alguma forma... e não se gerasse uma convocação. A mudança de lotação era processada "ex-officio" pelo diretor da DRE, contra a vontade do servidor(37).

(37) A mudança de lotação "ex-officio" era prevista na Lei 9381 e o Decreto 26.515, já citados. Entretanto, era um mecanismo raramente utilizado com rigor pelas DREs. Diante das exigências racionalizadoras, entretanto, não se respeitou um só critério de compatibilização entre as

Mas o decreto avança sobre os mecanismos de afastamento. Todas as licenças e férias-prêmios foram suspensas e só concedidas quando publicada a autorização para se convocar substituto, gerando outro ponto de estrangulamento no sistema. Até que a solicitação para se convocar passasse pelo crivo da Casa Civil e da Secretaria da Fazenda e fosse enviada para publicação, criava-se uma situação de incerteza e de insegurança tanto para quem estivesse pleiteando uma licença - inclusive como direito - quanto para quem estivesse na iminência de uma contratação porque possivelmente seu trabalho não seria remunerado. A concessão ao de qualquer outro afastamento - mesmo os de saúde, uma rotina no Estado e que o governo alegava terem sido abusivos - teria que ser expressamente autorizado pelo governador (Art. 5º e 6º).

No artigo 7º, regulamentava-se o pedido de autorização para convocar pessoal: deveria ser justificado pelo diretor da escola e pela DRE mediante estudos dos quadros informativos escolares que faziam parte do processo de autorização. Isto gerava um obstáculo burocrático de difícil execução mas que era condição "sine qua non" para que o convocado recebesse sua remuneração (caso fosse autorizado a assumir as aulas). A publicação do ato autorizativo, satisfeitas todas as exigências legais e burocráticas, tornava-se a condicionante principal para que qualquer

disponibilidades efetivas do professor e a sua lotação, mesmo que ele tivesse que assumir duas ou três escolas em locais diferentes e distantes.

docente iniciasse seu trabalho. Enquanto isso, os alunos ficavam ociosos ou tinham "aulas" com o vice-diretor, o especialista, o secretário de escola efetivo, etc.

Uma resolução baixada dias depois da implantação do Decreto, tenta dar alguma racionalidade em sua execução. Mas praticamente repetindo as normas burocráticas e não sendo muito explícita nos pontos fundamentais, não impediu que situações paradoxais continuassem na rede pública de ensino (37).

No artigo 5º da Resolução, só se admitia atribuir a função de vice-diretor a de especialistas de ensino, quando todas as turmas da 1ª. a 4ª. séries do ensino fundamental estivessem atendidas com supervisores pedagógicos e as de 5ª. a 8ª. séries com orientadores educacionais. O dispositivo contrariava a legislação federal que exigia especialistas para todos os graus de ensino(38).

Ao que tudo indica, o dispositivo atendia a uma determinação do governador de dar às quatro primeiras séries do ensino fundamental, supervisores e às quatro últimas, orientadores. As duas funções em todos os graus de ensino eram consideradas dispensáveis(39).

(38) Trata-se da Resolução 6.409, de 25/fevereiro/88 (SEE/MG).

(39) Por diversas vezes, Newton Cardoso declara que achava perfeitamente dispensáveis os especialistas em todos os graus de ensino. Solicitado a justificar seu raciocínio, lembrava que no passado, as escolas não contavam com especialistas e nem por isso, a qualidade do ensino era tão ruim como atualmente (Cf. circular enviada pela UTE/MG e pela ACENIG - Associação de Orientadores Educacionais de Minas Gerais, aos associados do Estado, em abril/88).

Por outro lado, com o rigor com que o decreto era aplicado, não restavam praticamente professores e especialistas efetivos disponíveis para a função de vice-diretor, dado ao mecanismo de mudança de lotação já cotado, através do critério de "ex-officio".

Outro artigo da resolução, foi o que regulamentava a utilização de professores e especialistas efetivos "acessados" ou seja, que obtiveram promoção de grau a nível em função de benefícios anteriores. No artigo 11 da resolução, estabelecia-se que "observada a conveniência pedagógica, o professor e o especialista de educação serão lotados, preferencialmente, em nível ou grau de ensino que corresponda ao nível de seu cargo e de sua habilitação específica".

Este dispositivo gerou uma gigantesca movimentação de professores de um grau de ensino para outro, abandonado repentinamente as suas classes, interrompendo um trabalho já iniciado e muitas vezes, sem condições para atuar em outro nível de ensino embora legalmente habilitado. Tratava-se, para o governo, de por um fim as convocações de graus de ensino mais avançados, onde o pagamento do profissional era maior, já que correspondente à sua habilitação(40).

(40) Há que se fazer aqui uma distinção entre "habilitação" que é definida legalmente, nos termos da legislação federal e "qualificação" que é a competência e o preparo efetivos do professor no conteúdo de seu cargo ou na sua área de estudos (Obs. minha).

Outra medida do governo que também contribui para acirrar as diferenças funcionais dentro da rede pública, além daquelas que já opunham "efetivos" contra "convocados", foi a autorização para que o pessoal do Quadro Permanente da SEE/MG retornasse ao Quadro do Magistério, realizando a chamada "reopção"(41).

A medida, aparentemente, visava dar oportunidade para que os servidores descontentes com os níveis salariais a que foram reduzidos, retornassem ao quadro do magistério, cujos vencimentos em função da greve e na indexação ao Salário Mínimo, estavam bem superiores. O retorno desse pessoal, em torno de 9.000 servidores, incide justamente sobre professores e especialistas convocados. Milhares de professores perderam suas vagas, obtidas depois de enorme esforço para vencer os obstáculos burocráticos estabelecidos pela racionalização.

Mais uma das questões mais polêmicas e que expressa claramente a hegemonia de setores econômicos e tecnocráticos dentro do grupo dirigente, foi a aplicação da Resolução que dispunha sobre a organização e o funcionamento do ensino na rede de escolas estaduais quanto a classes e turmas(42).

(41) Decreto 28.255, de 21 de junho de 1988.

(42) Resolução 4.811/84.

Esta resolução, na época em que foi editada, regulamentava a nível estadual a legislação federal e colocava em prática as diretrizes do Congresso Mineiro de Educação. Seus artigos introdutórios (ar. 1º, 2º e 3º), resgatam a visão da escola estadual como uma "instituição social e política" que tinha por finalidade "a formação de indivíduos para o exercício pleno de sua cidadania, fornecendo-lhes o instrumental necessário à transformação das condições de vida, através da produção e transmissão do saber historicamente acumulado; o dever do Estado no entendimento da escola universal e na garantia das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades educacionais e o direito do cidadão ao acesso a uma educação escolar de caráter básico e preparatório ao trabalho, em todos os níveis, qualitativamente articulada às exigências sociais".

Nos termos dessa resolução e fiel aos princípios enunciados, a organização e o funcionamento da escola estadual fundamentava-se no princípio da participação da comunidade escolar viabilizada pelas decisões colegiadas, observando-se as normas legais. Mas frente ao processo racionalizador, caracterizado por uma visão burocrática economicista da educação, caíram por terra os referidos princípios, uma vez que a interpretação da resolução ficou a cargo de uma equipe da Secretaria da Fazenda cuja preocupação foi o número de alunos por turma, objeto de dois artigos da Resolução (56 e 57).

Interpretando-se a resolução no que diz respeito à composição de turmas em escolas estaduais, pode-se observar que o critério básico era a metragem da sala de aula, estabelecendo-se uma área mínima de 1 m²/aluno, de tal forma que as turmas de 1º e 2º graus deveriam ter dentro das classes (Art. 57).

- I - Pré-escolares: entre 25 e 30 alunos.
- II - Ciclo Básico: entre 25 e 30 alunos.
- III - Entre 3a. a 8a. séries - 30 a 35 alunos.
- IV - No 2º grau - entre 35 e 40 alunos
- V - Educação Especial: entre 8 e 12 alunos.

Observando-se o padrão de construção de um prédio escolar reserva-se, desta forma, cerca de 40m² para os alunos e 8m² para o professor, mas deveriam ser respeitados outros critérios juntamente com o da metragem. O critério básico deveria ser conjugado com o direito da criança à educação escolar e com a questão pedagógica, ou seja, dever-se-ia resguardar ao aluno o direito de ter assento à escola, desde que houvesse espaço e também dentro das condições mínimas para que ocorresse aproveitamento escolar(43).

Como a reorganização escolar era feita todo início do segundo semestre, tendo em vista a evasão de alunos e a própria dinâmica escolar, foi juntamente nesta época que os responsáveis pela fiel execução das medidas racionalizadoras

(43) Cf. informação nº 017/88 da Superintendência Educacional da SEE/MG, respondendo a uma consulta das Delegacias de Ensino, p2-6.

exigiram o cumprimento da Resolução mas - tal como ocorrera com o Decreto 26515 - dentro de uma visão puramente economicista e quantitativa. Caso as salas de aula, pelo exame dos quadros informativos escolares, não apresentassem o número máximo de alunos permitido pela metragem da sala, o diretor da escola não obtinha autorização para seu funcionamento.

Explicando melhor: não se constituindo uma classe com o número máximo de alunos permitido em lei, ela deveria ser desfeita ou fundida com outra classe, para se evitar a formação de duas classes e, evidentemente... contratação de pessoal.

Os transtornos gerados por esta visão distorcidas de "racionalização" ou pela consideração puramente instrumental e economicista das instruções normativas, não com vistas ao melhor aproveitamento de espaço físico e de recursos humanos, mas apenas com a intenção de "economizar", gerou uma das mais absurdas situações no sistema estadual de ensino, que pode ser assim resumida.

- O funcionamento de classes com 50 e até 60 alunos, por não haver número suficiente para atingir o estabelecido pela resolução, logicamente, interpretada de forma parcial e unilateral.
- A fusão de classes sem respeitar o nível de rendimento escolar e a diferenciação;

- A extinção pura e simples de centenas e milhares de classes, obrigando os alunos a se transferirem para outras escolas ou simplesmente, interrompendo seus estudos, ferindo um direito legal de continuidade(44).

A "racionalização" mostrava aqui toda a sua irracionalidade ou uma racionalidade considerada tecnocraticamente na medida em que a questão pedagógica, explícita na resolução de organização escolar, era colocada em segundo plano e se levava em conta, simplesmente, o critério quantitativo, autoritariamente imposto. A superlotação de classes, o fechamento de cursos, a transferência de alunos, a dispensa de professores, o desrespeito às peculiaridades regionais e locais, agravam a situação das escolas estaduais e desmoralizava o ensino público no Estado.

Era preciso, entretanto, criar um mecanismo eficiente de fiscalização e controle da racionalização, mecanismo que na visão tecnocrática deveria estar "fora" da Secretaria da Educação. O mecanismo encontrado foi a realização de auditorias nas unidades de ensino e para tanto, a Casa Civil determinou que fossem mobilizados os fiscais da Secretaria da Fazenda(45).

(44) A reorganização escolar no segundo semestre de 1988, com base na resolução 4.811, ficou a cargo das inspetoras de ensino do Estado que, com raras e honrosas exceções, levaram em consideração a conveniência pedagógica da fusão de classes no meio do ano letivo. Para facilitar a ação dos inspetores, o Secretário da Educação, Aloisio Garcia, colocou-as diretamente sob sua autoridade.

(45) Em declaração em uma das reuniões do colegiado de diretores de DREs o Secretário-adjunto da Casa Civil, Fernando Alberto Diniz afirmava que teria à sua disposição cerca de 900 fiscais da Secretaria da Fazenda para a realização das tais auditorias (Obs. minha).

Abre-se em Minas uma verdadeira guerra entre o pessoal do sistema de ensino e a burocracia fiscal do órgão fazendário, transformados em "inspetores escolares" e pouco familiarizados com a rede escolar. As equipes de auditores visitavam as DREs e examinavam os quadros informativos das UEs aprovando ou anulando, sob ótica "racionalizadora" do Decreto, os atos de convocação e movimentação de pessoal. Instalam-se também nos órgãos centrais, com poderes amplos, convocando técnicos da casa para dar-lhes assessoria e examinando um a um mais de 20 mil atos de movimentação de pessoal(46). Cada auditoria encaminhava à Casa Civil um relatório a se apurasse uma "irregularidade", à luz da racionalização, gerando contratações no quadro de pessoal das unidades estaduais de ensino, ameaçava-se os responsáveis (diretor de escola ou de DRE) com processo administrativo, inclusive abertura de inquérito civil e pessoal contra o infrator (Art. 10 e 11 do Decreto).

Qualquer exceção ao cumprimento do decreto caberia ao Governador do Estado mediante proposta conjunta e motivada do diretor da Delegacia de Ensino e do Secretário de Educação. Evidentemente, não foram muitas as exceções dada a obsessão de "economizar" pessoal para não aumentar o custo de manutenção da máquina administrativa.

(46) As auditorias foram comandadas pelo funcionário da Secretária da Fazenda, José Câmara Reis que, posteriormente, assumiria a chefia da Diretoria de Pessoal da SEE/MG.

A vigência do decreto ocasionou, de imediato, a perda de renovação de contratos de 114 mil professores convocados para atender a uma demanda de aproximadamente 350 mil novas vagas na rede pública de ensino referente ao ano letivo de 1988. A SEE/MG contou com apenas 98 mil professores efetivos para atender à referida demanda dentro das novas condições de trabalho criadas pela implantação do decreto de racionalização, ou seja, o esvaziamento das escolas públicas em termos de pessoal qualificado e de serviços pedagógicos como supervisores, orientadores, substitutos, bibliotecários, secretários, serventes, etc(47).

Os serviços burocráticos e administrativos da escola passam a ser executados pelo pessoal efetivo independentemente de sua habilidade profissional, além de se verificar professores lecionando conteúdos completamente diferentes de sua qualificação. O que ocorre, na verdade, é um gigantesco processo de desvio de função - se considerarmos rigorosamente o conceito - contrariando todas as sugestões racionalizadoras constantes das propostas de reforma administrativa do Estado e inclusive, a proposta mesma da Administração Newton Cardoso, o que não deixa de ser um paradoxo. Como também não deixa de ser um paradoxo

(47) Esta situação foi pessoalmente constatada por mim, enquanto diretor da 19ª. Delegacia Regional de Ensino de Poços de Caldas e coincide com os relatos e depoimentos de demais colegas da época, nas reuniões de Delegacias em Belo Horizonte, durante os meses da "Racionalização". Pode ser comprovada pelo registro de apenas um dado: a diminuição brutal do pessoal atuando na área pública de ensino entre 1987/1988. Segundo dados da SEE/MG, em agosto/88, o sistema estadual de ensino contava com 198 mil servidores, contra 256 mil em agosto/87, considerando-se o reinício de contratações sob rigorosos controle (V. dados do CEDINE - Centro de Documentação e Informações Educacionais, período 1987/89).

com relação aos próprios dispositivos do Decreto cujo objetivo era impedir, por todos os meios, o afastamento do docente das atividades específicas de seu cargo.

Enquanto vigorou a proibição de contratações na rede estadual de ensino e as medidas racionalizadoras, a preocupação do governo foi evitar que as UEs e as DREs utilizassem artifícios para burlar os dispositivos legais. Em consequência disso, centralizou-se o processo decisório na pessoa do governador e em seu assessor, o chefe da Casa Civil que manteve uma atitude de intransigência quanto às solicitações de liberação de pessoal para as escolas.

A centralização decisória no governador e a transformação do titular da Casa Civil em "Secretário da Educação" de fato, gerou um conflito de poderes não apenas entre as duas Secretarias, mas no interior da Secretaria da Educação, na medida em que as assessorias respectivas tomaram posições divergentes quanto a quem deveriam se reportar para resolver as questões ligadas a movimentação de pessoal - uma situação no mínimo ridícula na tradição educacional e política mineira.

O mesmo ocorreu quanto à interpretação dos dispositivos do Decreto 27.868, o decreto da racionalização. As DREs recebiam orientações completamente divergentes quanto à interpretação de seus artigos, ao se defrontarem com situações funcionais não previstas. Tanto as diretorias

técnicas da SEE/MG quanto a assessoria da Casa Civil, tentavam dar a sua interpretação e não raro, ocorriam acusações mútuas entre funcionários do 2º e 3º escalão por estarem, de fato, "desorientando" as DREs. Em alguns casos, as acusações deslizavam para a área política como se houvesse um gigantesco boicote contra o Governador(48).

A situação abriu espaço, juntamente, para o que a reforma administrativa e o processo modernizador, por seus princípios norteadores, tentavam acabar, ou seja, a interferência política no setor educacional.

O governo Newton Cardoso, ao par de seu discurso modernizador, manteve sempre uma postura populista e fisiológica para com as forças que lhe davam sustentação em uma conjuntura de crise do Estado. O setor educacional, sempre o mais vulnerável às pressões políticas, foi objeto de preocupação por parte do magistério mineiro e a legislação criada desde a fase de transição, procurava captar essas preocupações e dotá-lo de certos mecanismos que evitassem o clientelismo.

(48) Em tom irônico, os servidores da área educacional caracterizavam a gestão do ensino em Minas de "Gestão Três T" em referência a "Telex, Telefone e Telegrama". O telex era utilizado para as orientações da SEE/MG através da Diretoria de Pessoal chefiada por Ana Maria Antunes; o telefone, pelos diretores das DREs para se comunicarem com os técnicos da SEE/MG e o telegrama, utilizando para as orientações da Casa Civil, tendo como "cérebro" a técnica Nísia Atademo (Obs. minha).

O conflito de poderes e de competências instalado com as medidas de racionalização, como dissemos, cria as condições para agudizar esse processo clientelístico, na medida em que deputados, prefeitos, vereadores aproveitam-se da situação de crise na rede escolar para pleitear liberação de pessoal diretamente junto aos secretários de confiança do Governador, à revelia da legislação normativa.

Os delegados de ensino, com a sua autonomia limitada e praticamente transformados em executoras de uma legislação racionalizadora, ficam contraditoriamente na inteira submissão das forças políticas regionais e perdem a condição que os define como "diretores" de um órgão regional, ou seja, o de administradores efetivos do ensino em suas regiões, dentro de uma dimensão efetivamente político-pedagógica.

As medidas de racionalização possibilitaram, também que viessem à tona conflitos relativos à postura "administrativa" e à postura "pedagógica" dentro da SEE/MG, DREs e UEs.

Esses conflitos, refletindo, ao nosso ver, divergências políticas dentro do sistema estadual de ensino, envolveram delegados de ensino, integrantes dos quadros técnicos da Secretaria e até diretoras de escola. As Delegacias, por exemplo, dividiram-se entre diretores que defendiam a ênfase na dimensão pedagógica da administração escolar e criticavam

as seqüelas de medidas racionalizadoras, não precedidas de uma política educacional amplamente discutida com o magistério e as comunidades escolares e os que indiferentes a isto e não raro, temerosos de retaliação por parte do grupo dirigente do Estado, preferiam cumprir sem discussão a legislação racionalizadora e assim, eram rotulados de "burocráticos"(49).

A nível das escolas públicas, verificava-se uma apatia generalizada por parte das comunidades escolares e dos colegiados, em virtude do processo de racionalização, onde a questão pedagógica ou, a qualidade efetiva de ensino, diretamente proporcional às condições de trabalho, era colocada em plano secundário frente às prioridades de ordem burocrático-administrativa. Colocado em meio a um processo desta natureza, onde reina a incerteza e a insegurança com relação ao seu cargo - meio de sobrevivência profissional - a maior parte dos professores, diretores de escola, serviços, especialistas e servidores administrativos, acomodou-se restringindo as possibilidades de mobilização por parte das entidades representativas.

(49) O grupo de diretores da DREs chamados de "pedagógicos" era constituído, em sua maioria, de profissionais do ensino indicados ainda na época de Tancredo Neves, quando era titular da SEE/MG, o deputado Otávio Elysio Alves de Brito. A este grupo vincularam-se diretores indicados no período Newton Cardoso, mas profundamente comprometidos com a dimensão pedagógica e anti-burocrática do ensino e tendo como base de sustentação, o próprio magistério em suas regiões.

É importante considerar também que durante o governo Newton Cardoso - pelo menos até meados de 1988 - o magistério teve seus salários vinculados ao Salário Mínimo Regional e a instituição do Piso Salarial, uma reivindicação colocada na greve de 87 era atendida, meses depois, durante uma gigantesca manifestação oficial no Minascentro. Tal medida, possibilitou uma melhoria significativa nos níveis de vencimento do magistério, a qual se juntaram as medidas de racionalização que, na avaliação das lideranças da categoria, contribuíram para enfraquecer o potencial de mobilização, num momento em que estava em jogo não apenas a questão do salário, mas também a questão da qualidade do ensino na escola pública mineira(50).

7 - O Projeto de Modernização do Sistema Estadual de Ensino

7.1 - Considerações Iniciais

Em agosto/88, o Decreto de Racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG estava integralmente implantado. O processo de racionalização, como vimos, objetivou conter a expansão do pessoal e utilizar ao máximo o pessoal efetivo

(50) A concessão do Piso Salarial para o Magistério, em dezembro/87, ocorreu durante a gestão do Secretário Hugo Modesto Gontijo. Dois meses depois, começaram a ser publicados os decretos de contenção de pessoal na rede estadual de ensino. Em 1988, a concessão foi revogada por força da Constituição Federal que proibia a vinculação de vencimentos do funcionalismo a qualquer índice (Obs. minha).

no sistema público de ensino, sacrificando funções essenciais na escola pública.

A intenção declarada do governo era acabar com as distorções e com o desvio de função na rede pública, mas a forma escolhida acabou se submetendo a uma visão tecnocrática e economicista da educação, em confronto com os princípios gerais da "Proposta Mineira de Modernização Administrativa".

Entretanto, o governo modifica sua postura em relação ao sistema estadual de ensino. Primeiro, a palavra "racionalização", face ao desgaste acarretado pela aplicação das medidas passa a ser gradativamente substituída por modernização. O mesmo ocorre para o aparelho burocrático-administrativo e institucional do Estado como um todo que começa a ser reestruturado em função da 2ª fase da Reforma Administrativa, prevista na "Proposta Mineira de Modernização Administrativa" elaborado pelo Grupo GEMA.

A implantação da segunda fase da proposta, chamada de "modernização propriamente dita", não se faz em um clima de completa tranquilidade política no Estado. Apesar de ter logrado a aprovação, pela Assembleia Legislativa, dos projetos de emergência, o governo sofre ferrenha oposição por parte de deputados da bancada petista e pefelista que

criticam não apenas o estilo de governo de Newton Cardoso, mas o processo de "desmonte do Estado" (1).

Outro fator importante em 1988, é a realização de eleições para as prefeituras municipais, oportunidade em que Newton Cardoso pretende demonstrar que sua administração era aceita pelo novo mineiro e tinha o apoio dos empresários e das lideranças do interior. Em inúmeras ocasiões, ele reafirmara seu discurso modernizador e seu propósito de continuar com uma política de austeridade e de contenção de gastos públicos. Sua preocupação era destacar-se entre os governadores por ter implantado uma administração saneadora em Minas Gerais e obtido resultados positivos em termos de economia de recursos e de retomada do crescimento econômico, mesmo em uma conjuntura de crise econômica nacional (2).

A área educacional, entretanto, continuava a ser o "nó górdio" da administração estadual, carecendo de uma proposta coerente e global que estivesse efetivamente articulada com a modernização do aparelho burocrático-administrativo do Estado. Todos os projetos anteriores, originados na

(1) Em março de 88, deputados da oposição desfecham violentas críticas a Newton Cardoso e à sua reforma administrativa. Denunciam desestruturação da máquina estatal, especialmente nos setores educacional e técnico-científico (SEE/MG, Fundação João Pinheiro, CETEC, etc.) e a dilapidação do patrimônio do Estado na área produtiva. Com relação ao ensino, os deputados acusam Newton de ter um plano de privatização do sistema estadual de educação (V. discursos dos deputados Wellington de Castro, Chico Ferramenta, Agostinho Valente, Raul Messias, Milton Salles e outros, no "Diário do Legislativo", março/88, p. 37-40).

(2) V. matérias publicadas no órgão oficial entre março/88 e outubro do mesmo ano, em que são enaltecidas as realizações de Newton Cardoso no campo econômico, fazendo Minas voltar a uma posição de destaque no cenário nacional. Segundo políticos e assessores diretos, o sucesso do governo fora, principalmente, consequência da "modernização do Estado", acabando com o gigantismo da máquina estatal e redirecionando os investimentos públicos.

administração Tancredo Neves e Hélio Garcia e expressos pelo "Plano Mineiro de Educação", estavam esquecidos, face à prioridade concedida à racionalização. Propõe-se, desta maneira, a elaboração de um amplo projeto de modernização do ensino e para tanto, o governo monta grupo interinstitucional constituídos de técnicos da Fundação João Pinheiro, UFMG, FUC-MG e da própria SEE/MG, afastando o grupo GEMA dos assuntos ligados à educação (3).

A formação desse grupo interinstitucional e o início dos trabalhos para a elaboração do projeto para a área educacional, coincide com a implantação da segunda fase da Reforma Administrativa do Estado, dentro dos princípios gerais e dos objetivos preconizados pela Proposta Mineira de Modernização. Falemos, ainda que brevemente, desta segunda fase, uma vez que muitos de seus princípios, como o da descentralização e da mudança comportamental, aparecem no projeto para a rede pública de ensino.

7.2 - A Reforma Administrativa: segunda fase

(3) Como o Grupo GEMA foi o intermediário na negociação do Decreto de Racionalização, em 1989, generalizou-se a idéia de que partia dele todas as medidas para a área educacional. Com o tempo, pejorativamente, o grupo passou a ser chamado "Grupo de Exterminio do Magistério". Segundo seu ex-coordenador, Carlos Motta, o Grupo GEMA não teve responsabilidade direta na formulação do Decreto, pois estava comprometido tão somente com as propostas gerais de modernização do Estado (Cf. entrevista citada).

As propostas de Reforma Administrativa da 2ª fase, reforçam e renovam as diretrizes gerais da Proposta Mineira de Modernização, onde se pretende "... fazer com que o Estado atue em atividades essenciais, repassando para a iniciativa privada a execução de serviços que não representem essencialmente os serviços públicos. Assim, o alargamento do Estado sobre a iniciativa privada é refreado e contido, tornando-o moderno, próximo ao conceito de eficácia plena" (4).

Pretende-se implantar uma política de descentralização mas que não fosse uma dispersão pura e simples das unidades administrativas e ao mesmo tempo, adequar a administração do Estado às mudanças previstas futura Constituição Federal. O eixo central da reforma continua sendo a reconstrução do Estado, através de reestruturações, racionalizações, extinção, fusão, criação ou privatização de órgãos do Estado (5).

Como primícias básicas que deveriam nortear os projetos contidos na segunda fase, estabelecia-se ao fortalecimento da administração direta; a definição de uma estrutura simplificada para ao Estado; a criação de um conselho único para cada secretaria; a extinção de superintendências, cuja funções já estivessem executadas por entidades da Administração Indireta e a manutenção das unidades

(4) Cf. documento "Reforma Administrativa-2a Fase", do Grupo BEMA, julho/88, fl.-5.

(5) Idem. O conceito de "descentralização" será central na proposta de racionalização administrativa do sistema estadual de ensino.

sistêmicas do Estado (Finanças, Administração e Planejamento) (6).

A espinha dorsal da proposta (2ª fase) era repassar as funções de orientação normativa, supervisão técnica, acompanhamento e avaliação do desempenho para as superintendências de planejamento e apoio técnico. Concentrando-se um número maior de funções em um número menor de unidades em cada secretaria e criando-se um conselho único, com funções consultivas e deliberativas, onde terão assento os órgãos e entidades que atuam no Estado, bem como representantes de segmentos da comunidade, esperava-se dar maior agilidade às políticas gerais de cada Secretaria e, obviamente, do Estado como um todo (7).

Para a implantação dos projetos, exigia-se uma política definida para o pessoal do Estado, estabelecendo-se certos pré-requisitos de admissão, como critérios técnicos de seleção e de salários, compatíveis com o novo papel dos órgãos e entidades. O redimensionamento de pessoal dos órgãos e entidades envolvidos na reforma, seu remanejamento ou simplesmente sua dispensa "encaminhando-o para o mercado externo", seriam atribuições do IEDRHU, criado na primeira fase da Reforma (8).

(6) Cf. documento da Reforma, citado, fl.8.

(7) Idem, fl. 8-9.

(8) Idem, fl. 10. Como veremos, o IEDRHU fará o treinamento dos diretores de DREs em técnicas gerenciais, antes da elaboração do Programa de Racionalização.

Os trabalhos da segunda fase da Reforma visavam atingir os objetivos da política modernizadora de "tornar o Estado Eficiente". Funções foram concentradas em unidades, órgãos e entidades, evitando-se o paralelismo e buscando a definição de "uma máquina administrativa sem gigantismo". As Secretarias de Estado tem o papel reforçado, garantindo e até exigindo-se sua atuação como "propositadora de políticas de ação governamental, articuladora da atuação do Estado com organismos públicos, da iniciativa privada e da comunidade-clientela de sua área de competência.

Na justificativa das medidas de reforma, recomenda-se que em todas as situações o administrador buscasse, antes de tudo, razões técnicas para a tomada de decisões mas que as tornasse transparentes para a clientela (9).

As mudanças, segundo a conclusão do documento, exigem preparação que garanta a eficácia do modelo proposto, apelando-se também para o comprometimento governamental - direções superiores, secretários, etc. - para iniciar uma ação de motivação junto às suas áreas de competência, envolvendo o pessoal, esclarecendo as propostas de mudança e dando ampla divulgação da diretrizes e dos produtos da reforma para o pessoal interno e público em geral (10).

Uma recomendação especial é feita ao Instituto Estadual de Desenvolvimento de Recursos Humanos (IEDRHU), criado na

(9) Cf. documento da Reforma - 2a fase, fl.71-72

(10) Idem, fl.

primeira fase da Reforma, encarregado de efetuar a um amplo trabalho de preparação do pessoal para a implantação do projeto de modernização. Caberia ao IEDRHU atuar na adaptação do pessoal e dos recursos humanos de fora que:

- garantisse a atuação transparente da Administração Pública
- buscasse o dimensionismo adequado dos órgãos e autarquias em termos de pessoal e recursos humanos;
- buscasse o aproveitamento e a lotação adequadas dos servidores em função de sua efetiva competência;
- processasse a extinção de órgãos injustificados.
- preparasse o pessoal para o respeito à continuidade de ação administrativa e a possibilidade de satisfazer, constantemente, a opinião pública com argumentos técnicos (11).

Quanto à forma de implementação dos projetos, o documento que encaminha a Reforma Administrativa - 2ª fase, recomenda o debate e a discussão, seja a nível das unidades administrativas do Estado diretamente envolvidas, seja com associações e profissionais especialistas em administração e direito público. Há uma clara preocupação em legitimar as propostas em níveis que extrapolam a Assembléia Legislativa, como ocorreu, ao contrário, na primeira fase, buscando o apoio de segmentos da sociedade através de comissões e câmaras de debate.

Uma preocupação constante da proposta é adequar a máquina do Estado e sobretudo, implantar uma política de pessoal que antecipasse os dispositivos constitucionais; neste sentido,

(11) *Ideu*, fl.73.

todas as propostas que resultassem em alterações funcionais para o pessoal do Estado, não eram colocadas em caráter definitivo, aguardando-se a votação da Constituição Federal (12).

Como se pode verificar, o governo, através do Grupo GEPA, aplica os princípios de Reforma Administrativa previstos na Proposta de Modernização que, por sua vez, aproveita as diretrizes das Leis Delegadas nº 5 e 6, tais como a descentralização, coordenação, controle, continuidade administrativa e efetividade, para o procedimento a ser adotado na administração pública e de racionalização, fusão, privatização quanto às dimensões do aparelho estatal. Por outro lado, cada uma das funções dos órgãos e entidades atingidas pela reforma, é detalhadamente estudada, procurando-se redimensioná-las em função de uma visão global da Secretaria ou do órgão a que elas se vinculam; a cada função ou cargo previsto na estrutura de um órgão, é aplicado o princípio da efetividade, procurando-se ter uma noção clara de sua utilidade e funcionalidade para a área de competência do órgão em questão (13).

(12) Um dos dispositivos constitucionais, era a obrigação de não se gastar mais de 65% dos recursos orçamentários com a folha de pagamento do Estado. Havia também, em termos de alteração funcional, a possibilidade de se efetivar todo o funcionário com 5 anos continuados do serviço público e a obrigatoriedade de preencher cargos públicos apenas mediante concurso, o que lança dúvidas, por exemplo, sobre a situação dos convocados da rede estadual de ensino. (Obs. Minha).

(13) O conceito de "efetividade" surgiu nas teorias administrativas contemporâneas com um esforço para superar os conceitos de eficiência e eficácia. "Efetivo" significa real, verdadeiro, que causa efeito concreto ou capacidade de resposta e atendimento às exigências da comunidade externa expressas politicamente. Em outras palavras, a "efetividade" é o "critério de desempenho que mede a capacidade de produzir a solução ou resposta desejada pelos participantes de uma comunidade" (Cf. SANDER, B. "Administração da Educação no Brasil: é hora da Relevância", mimeo, 1988, p.8-13).

As propostas de modernização do Estado, consubstanciadas na 2ª fase, dependeriam de um parecer final do Governador. Pela conclusão do documento, a finalidade era tornar o Estado eficiente e restrito às áreas essenciais, sem paralelismo com a empresa privada. Coerente com os princípios da modernização, não pretendia que o processo ocorresse de forma autoritária, à base de decretos baixados unilateralmente pelo Executivo.

Mas as medidas de enxugamento da máquina administrativa, corte de pessoal e contenção de gastos, acabaram por criar um clima desfavorável à implementação das medidas.

Um levantamento feito em meados de 1988 da situação em que se encontrava a administração direta e indireta do Estado, indicava a desmontagem do aparato institucional criado ao longo de três décadas, o mesmo que conduzirá o crescimento econômico (a modernização do período autoritário) e a persistência do clientelismo, confrontando com a efetiva modernização.

A CEMIG (Centrais Elétricas de Minas Gerais), onde primeiro se implantou um pensamento modernizador no Estado, tinha seus principais cargos ocupados por indicação política, sem critérios técnicos, como era da tradição da empresa. A Secretaria de Estado do Planejamento perdera para a Secretaria da Fazenda, a função de programação financeira e orçamentária. A demissão de pessoal, técnicos, os baixos

salários e o clientelismo político no preenchimento de cargos de chefia, praticamente esvaziaram órgãos como o DER-MG, o FLAMBEL, a EMATER, a EPAMIG e o governo anunciava sua intenção de privatizá-los.

Na área da pesquisa, ensino e ciência, a situação era de gravidade, com a política de demissão iniciada em 1987. A Fundação João Pinheiro, considerada a "Sorbonne Mineira", perdera a maior parte de seus quadros técnicos devido ao arrocho salarial, ao clientelismo na indicação dos cargos de chefia e à desativação de inúmeros projetos(14).

O CETEC - Centro Tecnológico de Minas Gerais, também perdera inúmeros técnicos e desativara vários projetos de pesquisa, alguns de importância não só para Minas como para outros Estados brasileiros, como resultado de convênios. A FAPEMIG, responsável pela concessão e manutenção de bolsas de pesquisa no Estado, teve toda a sua diretoria e Conselho Curador demitidas além de verbas controladas ou cortadas.

Preferindo programas de impacto popular, como o de habitação e de alimentos, o governo deixou de formular políticas públicas como convinha a um projeto efetivamente modernizador. A defasagem salarial, o abandono de pessoal do setor público para o setor privado, a política de racionalização para conter gastos, deixaram as áreas da

(14) Cf. denúncias sobre a situação da Fundação João Pinheiro do CETEC e da FAPEMIG no "Diário do Legislativo" de 26/maio/87, p. 37-38. A bancada do PMDB não se manifestou contra as denúncias. Ver também os pronunciamentos dos deputados Otávio Elisio Alves de Brito e Luiz Valadares no "Diário da Constituinte" de 21/01/88 e reportagens do "Estado de Minas" de 05 e 10/02/88.

Saúde, da Educação, da Ciência e da Tecnologia em plano secundário, resultado em movimentos de protesto e de greves que acabam atingindo também, a Polícia Civil e Militar e até o Judiciário(15).

O governo alegava, entretanto, que era o sacrifício que pagava pela coragem em efetuar uma reforma administrativa e atingir núcleos privilegiados do Estado. O custo político parecia não importar à equipe de Newton e em 1988, inúmeras matérias publicadas na imprensa oficial e convencional, enalteciam o feito do Governador(16).

A ênfase na redução significativa do gasto público e no enxugamento da máquina administrativa, ficou clara nas mudanças ocorridas no Grupo GEMA. Formado para elaborar e coordenar uma efetiva modernização, foi reduzido a um órgão de privatização, contenção de gastos, etc., contrariando os objetivos iniciais da "Proposta Mineira de Modernização(17).

(15) O funcionalismo público estadual de Minas paralisou suas atividades 71 dias em 1987, 46 dias em 1988, 37 dias em 1989 e 56 dias em 1990, totalizando 210 dias parados (Cf. "O Pesadelo Acabou", do jornal "Estado de Minas", citado, p. 5).

(16) Cf. reportagem na revista "Veja", de 30/janeiro/91, sob o título "A Virada Mineira", onde a política de Newton é considerada corajosa, austera e responsável por ter reconduzido Minas a uma situação econômica privilegiada mesmo em meio à crise.

(17) Cf. Decreto 28.357, de 14/julho/88 (Art. 1º, que cria uma Comissão com a finalidade de implantar imediatamente a reforma administrativa, mas voltada com exclusividade para a redução do gasto público.

7.3 - O NEECs : Núcleo de Ensino e Extensão Comunitária

Enquanto para a rede pública, anunciava-se um programa de Racionalização Administrativa, depois de um rigoroso processo de racionalização do quadro de pessoal, enfatizando-se os aspectos burocráticos-administrativos em detrimento do pedagógico, para a área social como um todo, o governo criava uma secretaria especial - a de Desenvolvimento Social - encarregada de executar a política social (16).

A Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Social, deveria gerir os programas sociais no setor educacional, alimentação, trabalho e saúde. Entre os projetos mais importantes da Secretaria, estava a implantação dos "Núcleos de Ensino e Extensão Comunitária" ou NEECs, de forte chamativo político. Tratava-se de escolas de tempo integral, dotadas de completa infra-estrutura didático-pedagógica (salas-ambiente, vídeo, som, etc.), espaço para manifestação artísticas, culturais e de lazer e extensivas às comunidades locais.

Os NEECs seriam instalados em cidades ou bairros de populações de baixa renda e nas periferias das cidades de médio e grande porte, já que no entendimento do governo, nas

(16) V. "Minas Vai Viver uma Nova Realidade Social", publicado no "Minas" de 10/julho/87,p.12/13.

áreas mais urbanizadas, já existiam "escolas de boa qualidade" (17).

O projeto partia de uma experiência de construção de CIEPs no Rio de Janeiro, cuja justificativa era a falência e a inadequação das escolas convencionais que, segundo seu idealizador, Darcy Ribeiro, não estavam voltadas para as necessidades das crianças de origem popular, mal atendidas e expulsas dos benefícios da educação (18).

Os NEECs (como os CIEPs), pretendiam atender às necessidades das crianças carentes na área educacional, alimentar, saúde, lazer, etc. Nos finais de semana, ficariam à disposição da população para o desenvolvimento de atividades sociais e até de mobilização comunitárias e políticas. Apesar de ter sido anunciado, sem que os setores educacionais do Estado fossem ouvidos sobre uma viabilidade, e houvesse um total ignorância sobre a proposta pedagógica dos núcleos, o NEECs é tido como "um projeto pedagógico, profundamente estudado e desse estudo, participaram muitos professores de Minas Gerais" (19).

"Na realidade, eu estou fazendo em Minas, através do governador Newton Cardoso, aquilo que os educadores pedem há mais de 50 anos. Uma escola honesta (...) a realização de

(17) Idem, p.12.

(18) Idem, p.12.

(19) Idem, p.12.

uma vocação, de uma aspiração profunda dos educadores brasileiros e particularmente dos educadores de Minas Gerais" (20).

Na verdade, o projeto enfrentou dificuldades desde o início. Uma delas era quanto à sua proposta, considerada muito cara e fora do controle específico da Secretaria da Educação. Depois, diante do impasse que se instalou em consequência das medidas racionalizadoras, passou a sofrer duras críticas do magistério que consideravam mais importante, um programa de recuperação das escolas públicas e a instalação de novos prédios escolares (21).

(20) Idem, p.12. Ver também as matérias especiais sobre o NEECs, publicadas na imprensa oficial e nos suplementos especiais do governo, especialmente "Newton Revolucionou Educação em Minas unido Arquitetura e Pedagogia", de 26/novembro/87.

(21) As divergências resultaram no pedido de exoneração do Secretário Darcy Ribeiro, menos de um ano depois de assumir o programa.

8 - O Programa de Racionalização Administrativa de Sistema Estadual de Ensino

8.1 - Considerações iniciais

Entre setembro e dezembro/88, produziu-se em Minas Gerais, dois importantes trabalhos de Racionalização Administrativa da SEE/MG cuja racionalidade contrastava vivamente com a Racionalização do Quadro de Pessoal implantado, como vimos, dentro de uma visão puramente burocrática do ensino obedecendo a métodos tecnocráticos e economicista de administração educacional.

Pretendemos recuperar o processo de discussão e elaboração das referidas propostas de racionalização, com o objetivo de compará-las com o processo anterior e, ao mesmo tempo, identificar que visão de política educacional e que métodos de administração educacional estavam implícitos nas referidas propostas e até que ponto refletiam uma postura efetivamente modernizadora com relação ao aparelho do Estado como um todo.

Na elaboração do Projeto de Racionalização Administrativa, o primeiro passo, fiel aos princípios da Proposta Mineira de Modernização Administrativa, foi envolver o pessoal dirigente da SEE/MG, a nível do órgão central, das DREs e das UEs no processo modernizador. O

órgão responsável por este trabalho, tal como preconizava a Proposta, foi o Instituto Estadual de Desenvolvimento e Recursos Humanos (IEDRHU), vinculado à Secretaria de Administração, mas gozando de significativa autonomia.

Coube ao IEDRHU organizar um Seminário para os diretores das Delegacias Regionais do Estado, denominado "Treinamento de Relação Humanas e Gerência" voltado para servidores públicos que estivessem como função a coordenação de outros servidores ou de equipes de execução, desenvolvendo um clima de integração e de inter-relação grupal e efetuar uma reflexão sobre o papel do líder na organização. Todo o seminário era voltado para uma visão gerencial e sua aplicação à área educacional.

Os organizadores incluem na pauta do Seminário, uma reflexão sobre "atitudes de resistência a um processo de mudança", expresso na Modernização Administrativa e também noções gerais de Planejamento Estratégico e Aspectos Psicossociais da Gerência (1).

Em uma reunião posterior, os diretores das DREs tomam conhecimentos da formação de um grupo de alto nível técnico que passaria a integrar o Centro de Modernização Administrativa da SEE/MG (2).

(1) Cf. documentos "Seminário para Gerentes da Área Educacional e Órgãos Regionais", programa de trabalho, Secretaria de Estado de Administração e Recursos Humanos/ Instituto Estadual de Desenvolvimento de Recursos Humanos, julho/88.

(2) O grupo foi apresentado aos diretores das DREs e da SEE/MG pelo Secretário-adjunto, Carlos Motta, em reunião na sede da Secretaria, no dia 31/julho/88. Na oportunidade, o secretário fala dos

Nesta reunião, são enfatizados os princípios que deveriam nortear a Administração Pública nos termos da Constituição Federal e os princípios da Proposta de Modernização Administrativa do Estado, até então, limitados ao conhecimento do Grupo GEMA e da assessoria do Governador (3).

Os coordenadores da reunião, dirigida pelo Secretário-Adjunto e ex-coordenador do Grupo GEMA, enfatizam a mudança comportamental que deve preceder qualquer ação de modernização do sistema educacional e a necessidade de um conjunto sistemático de providências que atingisse todos os procedimentos administrativos e burocráticos da SEE/MG e não apenas leis ou decretos isolados (como o da racionalização e as resoluções complementares). Tal comunicação é interpretada como uma crítica direta ao processo de Racionalização a que outros setores do governo submeteram a área educacional (4).

Também se preocupa em analisar as relações da SEE/MG com os outros órgãos do Estado, especialmente da Fazenda, constatando-se um desencontro permanente entre as duas secretarias, agravado com as medidas de racionalização e

princípios gerais de uma organização administrativa do Estado, assim resumidos: ênfase das mudanças (ou mudança de comportamento), descentralização, participação, informatização, visão da Reforma como política e não apenas técnica.

(3) Nos termos da Constituição, a administração pública deveria nortear-se pelos princípios da impessoalidade, transparência, ação motivada, legalidade (palavra do Secretário, com base no projeto de Constituição).

(4) Referimos-nos aos decretos de racionalização e de contenção de pessoal especialmente para o setor educacional, já analisados.

controle de pessoal e recursos para o sistema de ensino. Os diretores das DREs e diretores da SEE/MG enfatizam as críticas que recebiam do pessoal da área fazendária, como a de total incapacidade para administrar "racionalmente" a área educacional.

No início de setembro, o Governador anuncia a assinatura de um convênio entre a Secretaria da Educação, a PUC-MG, a Fundação João Pinheiro e a UFMG, para o desenvolvimento de um projeto de modernização do sistema estadual de ensino. O objetivo, na palavra do governador, era procurar "antecipar dispositivos constitucionais de municipalização e desburocratização da educação, de recenseamento dos educandos, além da redução dos processos burocráticos (5).

No mesmo mês, a Fundação João Pinheiro organiza, como parte do convênio, um "Seminário de Racionalização Administrativa", tendo como participantes diretores e chefes de unidades da SEE/MG, diretores das DREs e os técnicos integrantes do grupo inter-institucional formado para a elaboração do projeto de modernização. O objetivo do Seminário seria um levantamento dos processos desenvolvidos nas unidades dos órgãos centrais da Secretaria da Educação e das DREs para posterior escolha de prioridades de

(5) Cf. reportagem "Newton Anuncia Decisões e Diretrizes para a Educação", no "Minas", de 10/outubro/1988, pág.3.

modernização, identificação de problemas encontradas nesses processos e proposição de soluções (6).

8.2 - Modernização ou Racionalização ?

Apesar de o governo declarar que o sistema estadual de ensino passaria, tal como o aparelho estatal, por um processo de modernização, o grupo inter-institucional optou pela racionalização administrativa global do sistema. Segundo documento divulgado pelo grupo no Seminário, o programa de racionalização seria parte de um projeto de modernização mais amplo onde estaria inserida uma Reforma Administrativa da SEE/MG, a racionalização propriamente dita e o desenvolvimento de recursos humanos - três dimensões da Modernização de Ensino. Considera-se, entretanto, prioritário a implantação do Programa de Racionalização antes de uma modificação mais ampla que dependeria de uma intervenção no próprio sistema de gestão da SEE/MG, o que o grupo considerava, na conjuntura do momento, extremamente difícil (7).

(6) Cf. programa de atividades do Seminário de Racionalização Administrativa, Fundação João Pinheiro, setembro/88, item "Orientações Básicas".

(7) Cf. análises feitas pelos diversos integrantes do grupo inter-institucional, na abertura do Seminário, das quais fiz, pessoalmente, várias anotações e que constarão, dos documentos posteriores, como veremos.

Segundo declarações feitas pelos integrantes do grupo, uma Modernização deveria, primeiramente, partir de uma definição de política educacional e de um modelo de escola a ser alcançado e ambos, da vontade política de atualizar as formas de atendimento das demandas por ensino público. A Modernização implicaria uma reforma ampla nas estruturas administrativas da SEE/MG, o que não se considerava algo prioritário naquele momento pelos dirigentes do órgão central (8).

Percebe-se que o grupo iniciava seu trabalho com uma determinação política superior: um processo rápido de racionalização, a partir de um projeto a ser apresentado no máximo até o final do ano. A impressão causada no Seminário era de que se iniciaria uma discussão visando um processo de modernização a longo prazo, mas em função da conjuntura política do Estado, tal processo não encontraria condições favoráveis para ser proposto e muito menos, de ser desenvolvido, já que as conquistas anteriores em termos de gestão da escola pública ainda não haviam sequer se consolidado e tinham sido abruptamente interrompidas (9).

(8) Idem.

(9) Referência ao Congresso Mineiro de Educação e ao Plano Mineiro de Educação, que implantava um sistema de gestão mais democrático a nível das unidades escolares, como por exemplo, os colegiados.

Nessas circunstâncias, o grupo optara pelo "Programa de Racionalização" que atingia diretamente as atividades-meio do sistema de ensino, mantendo-se a atividade-fim no horizonte. Imaginava-se que o aperfeiçoamento de procedimentos administrativos, além de inserir-se num processo de modernização a médio e longo prazo, não prejudicaria a implantação e consolidação das propostas político-pedagógicas do "período democrático da administração estadual" em Minas Gerais. A Racionalização Administrativa, a deduzir das colocações do grupo na abertura do Seminário, seria o possível de ser feito dentro das condições políticas do Estado, além de atender uma determinação política superior de uma rápida intervenção no setor educacional, como já estava ocorrendo na estrutura burocrática do Estado (10).

Por outro lado, era perceptível um conflito latente dentro da SEE/MG com relação às ações de Reforma Administrativa, reproduzindo o que vinha de certa forma, acontecendo na administração estadual como um todo, ou seja, o paralelismo de ações de intervenção na estrutura burocrático-administrativa do Estado. O Grupo GENA praticamente perdera suas funções originais que era a de propor, acompanhar e coordenar a Modernização

(10) Os integrantes do grupo inter-institucional colocavam-se à disposição dos diretores das DREs para uma discussão oportuna, no futuro, sobre modernização.

Administrativa e limitava-se, agora, a tarefas de racionalização e privatização segundo determinações diretas do governador (11).

Portanto, diante do grupo inter-institucional e, conseqüentemente, de todos os participantes de Seminário, colocava-se o dilema: iniciar um programa de racionalização administrativa que, em qualquer circunstância, seria necessário e benéfico à SEE/MG desde que não tivesse uma natureza tecnocrática e puramente racionalizadora e burocrática, resguardando as conquistas do Plano Mineiro de Educação ou nada fazer, até que as condições políticas do Estado fossem mais favoráveis para uma proposta mais ampla de modernização. A decisão unânime foi pela primeira alternativa (12).

Por fim os participantes aceitam o argumento de que embora a Racionalização Administrativa tivesse objetivos imediatos e buscasse um aperfeiçoamento de processos e fluxos do sistema, seria parte de um panorama mais amplo, expectativa de todos, ou seja, a efetiva Modernização de Ensino em Minas Gerais, a partir de uma política educacional e de um modelo de escola amplamente discutidos com o magistério, as comunidades escolares e as forças políticas do Estado.

(11) Cf. entrevista feita com Carlos Pinto Coelho Motta, ex-coordenador do GEMA, em Belo Horizonte, citada.

(12) Essa decisão foi tomada após as considerações iniciais dos coordenadores. Vários diretores de DREs fizeram uso da palavra na plenária de abertura do Seminário, concordando em participar do Programa.

8.3 - O Método de Trabalho

E evidente, no Seminário, que naquele momento, predominava na SEE/MG uma postura diferente com relação ao sistema de ensino, em flagrante contraste com a orientação anterior, durante a implantação do Decreto de Racionalização. A organização de um grupo técnico de gabarito e a convocação de um Seminário para ouvir os segmentos que atuavam diretamente no sistema, como dirigente, concretizava um princípio da Proposta Mineira de Modernização, definindo em seus primeiros documentos: uma Reforma Administrativa que envolvesse o pessoal responsável pela execução de políticas, através de seus diretores, chefes e coordenadores e assim, sucessivamente, até os escalões inferiores da estrutura administrativa do Estado (13).

Através de um levantamento preliminar, é apresentado aos participantes do Seminário um quadro geral de abrangência de processos necessários para suprir a escola pública dos elementos básicos para o seu funcionamento. Os processos referiam-se aos alunos, pessoal (docente, técnico e administrativo), instalações físicas, materiais e serviços e currículo escolar (14).

(13) V. documento que fundamenta a Proposta Mineira de Modernização Administrativa, em que se opta pelo modelo culturista.

(14) Cf. documento "Orientações Básicas", Seminário de Racionalização Administrativa, Fundação João Pinheiro, setembro/88.

A racionalização administrativa recairia nos processos nos quais o fluxo de trabalho se encontrava mais inadequado aos objetivos e necessidades situando de urgente revisão. Para saber que fluxos eram estes, optou-se por ouvir os dirigentes da SEE/MG (órgão central e DREs) e seus auxiliares diretos, em relação a três questões básicas:

- 1ª - Quais são os processos desenvolvidos total ou parcialmente nas Diretorias, Centros e Delegacias Regionais de Ensino da SEE/MG cujos objetivos sejam:
 - equacionar a demanda de vagas, suprimindo as escolas de ALUNOS
 - dotar as escolas de prédio, mobiliário e equipamentos;
 - dotar as escolas de pessoal docente, técnico e administrativo compatível com seu currículo, suas instalações e clientela;
 - suprir as escolas de infra-estrutura necessária ao seu funcionamento;
 - acompanhar as atividades de ensino e administrativas;
- 2ª - Quais os problemas mais freqüentemente encontrados em cada um desses processos?
- 3ª - Quais as soluções propostas para cada um desses problemas?

Os processos eram entendidos como seqüência de atividades através dos quais se pretendia alcançar um objetivo: suprir a escola das condições mínimas para seu funcionamento e verificar efetivamente se isto está ocorrendo. Organiza-se, a seguir, grupos de trabalho levantando-se em conta as características desenvolvidas pelas unidades representadas,

cujas conclusões são apresentadas em uma reunião plenária e, após seu processamento, consolidadas, em uma proposta que determina as prioridades do Programa de Racionalização

8.4 - As Condições da Rede Estadual de Ensino

Pela primeira vez, desde as medidas de racionalização do quadro de pessoal, os diretores das DREs têm a liberdade de discutir os problemas enfrentados em suas jurisdições e traçar um quadro realista das condições de trabalho e de ensino. Os diretores constataam, quanto à organização do atendimento escolar, a carência de dados e informações referentes à capacidade real instalada e clientelismo político na definição de locais para a construção de escolas. A admissão de pessoal, na avaliação dos diretores, enfrenta dificuldades face às medidas de racionalização, provocando o não provimento de funções para as escolas. Os decretos, resoluções e normas baixados eram interpretados de forma dúbia, tornando difícil a montagem do quadro de escola. Inexistem critérios racionais para o provimento de cargos de chefia e direção nas unidades escolares: tais cargos eram preenchidos por interferência política (15).

(15) As avaliações feitas pelos diretores das DREs foram anotadas por mim e também constaram de gravações em fita cassete, das quais fiz a transcrição (arquivo da 19ª DREs de P. de Caldas), V. também "Resultados de Seminário de Racionalização Administrativo", FJP/PUC-MG/UFMG/SEE/MG, outubro/88.

Quanto a concessão de direitos e vantagens, os diretores denunciam a dubiedade de informações e interpretações da legislação e sobretudo, a arbitrariedade e a interferência de outros órgãos de fora do sistema estadual de ensino. A situação não é menos crítica na questão de locação de prédios e definição e execução de obras e reparos nas unidades escolares; morosidade do processo devido aos excessos da burocracia e dos órgãos envolvidos para o repasse de recursos, o mesmo ocorrendo para mobiliária e equipamentos (16).

Dificuldades semelhantes também eram enfrentadas para a manutenção das escolas, além da excessiva centralização do processo decisório no órgão central que, por sua vez, estava à mercê de pressões políticas feitas diretamente sobre o Secretário ou sobre o Governador, sem que se levasse em conta as reais necessidades das escolas.

Critica-se, no setor de alimentação escolar, as deficiências nos mecanismos de compra e distribuição de alimentos e de equipamentos para as cantinas escolares. Com a falta de infra-estrutura operacional para o controle, verifica-se uma desorganização na aquisição e utilização de alimentos, dependendo, em grande parte, das Prefeituras Municipais para o suprimento contínuo das cantinas.

(16) Idem.

Finalmente, são feitas críticas à organização curricular, submetida a normas burocráticas, agravadas com a redução do papel do diretor da escola :- agente que deveria acompanhar e avaliar constantemente a execução do currículo - e que se transformara em mero cumpridor das determinações burocráticas do órgão regional (a DRE). O mesmo ocorria com os especialistas e mais ainda, com os inspetores escolares (17).

São realizados mais dois seminários com dirigentes, diretores e coordenadores de diversos órgãos da SEE/MG para a elaboração de um diagnóstico preliminar sobre a situação do sistema estadual de ensino. Técnico das equipes participam de reuniões mensais das DREs e visitam as unidades escolares de 10 municípios mineiros (18).

Ao final, são apresentados os resultados dos estudos realizados e o diagnóstico do sistema estadual de ensino com as propostas de Racionalização Administrativa. Coube à equipe da Fundação João Pinheiro, a apresentação do Programa de Racionalização Administrativa quanto aos processos e fluxos da Organização e Expansão do Atendimento Escolar e à equipe conjunta da FUC-MG e UFMG, o processo de Manutenção das Escolas.

(17) Idem.

(18) Cf. "Boletim da Racionalização no 2º", dezembro/88, editado pelas instituições envolvidas no programa de racionalização, onde se informa sobre o trabalho dos técnicos nas cidades de Muriaé, Uberlândia, Juiz de Fora, Varginha, Governador Valadares, Poços de Caldas, Montes Claros, Contagem e Belo Horizonte.

A priorização desses dois processos foi justificada pelo fato de que não alterariam - como era desejável em um processo amplo de modernização - o sistema de gestão da Secretaria da Educação, podendo, ser implantados sem maiores transtornos para o sistema. Por outro lado, os processos escolhidos tinham um objetivo imediato: dar às escolas respostas mais rápidas às suas demandas, constituindo-se em pré-requisitos para o desenvolvimento de outros processos uma vez que a sua racionalização interferia na dos demais (19).

Além disso, havia a questão do tempo, já que as escolas precisariam estar supridas de pessoal e recursos já no início de 89, mostrando-se urgentes as medidas de racionalização administrativa para viabilizar com eficácia a missão institucional da SEE/MG: atender o aluno e a escola (20).

Para a eficácia dos trabalhos de racionalização, considerava-se imprescindível a participação das unidades da Secretaria da Educação, responsáveis pela operacionalização das soluções; a coerência e articulação com as atividades de modernização desenvolvidas por outras áreas no Estado e convergência com as diretrizes da área de informatização e planejamento (21).

(19) Cf. "Racionalização", boletim Nº 1, editado pelas instituições referidas, outubro/88.

(20) Idem.

(21) Cf. boletim da Racionalização Nº 2, citado.

8.5 - O Diagnóstico Preliminar: críticas ao Modelo Organizacional da SEE/MG

Tendo como base os problemas levantados no Seminário, a equipe de Racionalização Administrativa analisa, criticamente, o modelo organizacional da Secretaria da Educação, considerando-o, quanto à estrutura e ao processo decisório, incompatível com o gigantismo do sistema administrativo. O modelo apresenta superposições de funções, dificuldades de tomadas de decisões, perda de objetividade das ações realizadas, enfim, não atendimento das finalidades das "unidades organizacionais" (22).

Em primeiro lugar, a profusão de órgãos envolvidos resulta em fluxos intrincados que comprometiam profundamente as ações em cada um dos processos. Havia uma profunda dificuldade de integração entre as unidades que compunham as superintendências da Secretaria e entre estas e o órgão central e os órgãos regionais. Em segundo lugar, a centralização do processo decisório, inclusive para questões locais inerentes às demandas, impedia a Secretaria de lidar com questões mais abrangentes (políticas e estratégicas) e contribuía para a perda de eficiência dos processos de atendimento escolar. À ausência de políticas, segundo o

(22) Cf. "Programa de Racionalização Administrativa da SEE/MG", Diagnóstico Preliminar, setembro/outubro/88, p.2.

diagnóstico, seria em parte, responsável pela centralização, impedindo que se direcionassem iniciativas do órgão regional e escolas (23).

Outra característica do modelo era a abertura ao clientelismo político, presente na forma de recrutamento de pessoal e na localização de prioridades de investimento e de manutenção, reforçada pela ausência de políticas e diretrizes explícitas e aguçando dificuldades de gerência do setor educacional (24).

Quanto à gestão interna da SEE/MG, o diagnóstico da equipe de racionalização indentifica distorções próprias do modelo organizacional como a falta de planejamento devido à falta de clareza nas unidades da SEE/MG quanto aos produtos a serem alcançados e pela ausência de mecanismo de identificação das reais necessidades das escolas. A mesma falta de visão do produto comprometia a análise dos resultados obtidos, restringindo-se a avaliação ao grau de eficiência da execução (principalmente financeira) e não se dimensionando o alcance dos objetivos. Ainda com relação à gestão interna, observava-se que ela dependia do estilo de gestão dos decisores. Com a rápida sucessão dos dirigentes da SEE/MG ao longo de sua história, acentuada nos últimos três anos, confirmava-se segundo o diagnóstico, os efeitos perversos da centralização e da ausência de diretrizes

(23) *Idem*, p.3.

(24) *Idem*, p.3.

explicitas, na medida em que cada dirigente imprime ao setor um conjunto de prioridades, delegações e forma de decidir, deixando as equipes da Secretaria na expectativa de novas decisões (25).

O despreparo do pessoal para o exercício de suas atividades e a pouca valorização dos recursos humanos lotados no setor educacional, foram problemas igualmente levantados com frequência pelos participantes do Seminários e citados no diagnósticos. Como consequência, a falta de motivação no desempenho de suas funções e as resistências para as ações de mudança requeridas por um programa de racionalização e, obviamente, de modernização.

A centralização decisória reflete-se igualmente, na gestão financeira do setor educacional. A situação econômica do País exigiria uma administração financeira ágil que minimizasse os efeitos da inflação e da escassez de recursos. A morosidade da gestão financeira é reforçada pela irracionalidade de fluxos de trabalho, indefinição de competência de órgãos e unidades envolvidos no processo e deficiência de infra-estrutura da Superintendência de Finanças e Administrativas, acentuando o desperdício de

(25) A Secretaria da Educação, entre 87/88, teve três secretários: Luis Leal, Hugo Gontijo e Aloisio Garcia (este sob cuja gestão inicia-se o Programa de Racionalização). Ao final do governo Newton Cardoso, assume Gamaliel Herval(89).

recursos já escassos e fazendo com que seja menor ainda a parcela deles que chega às escolas (26).

No que diz respeito ao sistema de informações, constatava-se a insuficiência delas no sentido de orientar decisões e facilitar controles, colocando entraves à racionalidade dos processos. Poucas informações gerenciais disponíveis produzidas pelos órgãos regionais, deixam de ser utilizadas pelo órgão central. A necessidade de informatização dos processos é confundida com a própria ação de racionalizar quando a segunda precede e constitui requisito da primeira (27).

Quanto à legislação, o diagnóstico levantava problemas que poderiam ser agrupados da seguinte forma: excesso, ausência ou irracionalidade de normas, causando diretrizes incongruentes e constantemente substituídas, insegurança quanto à tomada de decisões e desconhecimento das situações reais por elas regidas (28).

Mas como questão básica, constatava-se a ausência de um modelo de organização e de funcionamento das escolas, agravando a falta de objetividade das ações da SEE/MG e

(26) A área fazendária esmerava-se em críticas contundentes à má gestão financeira da SEE/MG e dificultava a liberação de recursos para o setor educacional (Obs. minha.) V. também "Diagnóstico" citado, p.8.

(27) Os órgãos regionais são obrigados a preencher formulários, planilhas, contendo dados pedagógicos, financeiros e administrativos, remetendo-os para o órgão central. No entanto, era consenso entre os diretores das DREs que haviam retorno dos referidos dados para a Delegacia nem qualquer aproveitamento para definição de estratégias.

(28) Referência direta ao processo de Racionalização do Quadro de Pessoal e à dubiedade de interpretação dos decretos e resoluções.

configurando a inexistência de parâmetros que orientassem o planejamento e a avaliação de ações. Foram apresentados processos já ocorridos no passado que se caracterizaram por maior descentralização, aumentando a oportunidade de ações. Enquanto algumas equipes do órgão central apresentavam como solução desejável no âmbito de atuação, outras percebem a necessidade de urgente descentralização na execução dos processos - o que demonstrava a falta de consenso no que se referia ao modelo administrativo adotado pela SEE/MG (29).

No conjunto de problemas levantados no Seminário, podia-se vislumbrar que processos deveriam, de imediato, sofrer as ações de racionalização administrativa. Os processos relativos ao componente ALUNO, considerado como cliente e cidadão, constituía-se em pré-requisito para a racionalização de todas as ações do setor educacional, alicerçando a seqüência do trabalho. Este componente foi considerado prioritário e o atendimento escolar, incluído sua organização e expansão, deveria ser objeto imediato da Racionalização. O componente PESSOAL, embora citado com frequência, foi considerado inoportuno, já que as modificações a serem feitas com a Constituição, poderia invalidar as ações racionalizadoras e às mudanças da legislação. Também não foi enquadrado no âmbito do programa de racionalização, para ação imediata, a questão da

(29) Cf. "Diagnóstico", citado, p.8. Na verdade, o modelo organizacional das escolas, discutido no Congresso Mineiro de Educação, pressupunha uma efetiva democratização dos processos de gestão das unidades escolares, o que se considerava impossível naquele momento.

capacidade de recursos humanos, embora considerado um dos mais críticos pelos participantes do Seminário (30).

A Capacidade de Recursos Humanos e as questões ligadas ao currículo, dependentes da definição de um modelo de escola, integrante de um campo - segundo o diagnóstico - essencialmente pedagógico, fugiria do objetivo imediato da Racionalização, nos termos desejados pelo governo estadual (31).

Os outros dois componentes - Material e Serviços e de Instalação Física - mostravam-se possíveis de racionalização imediata, já que eram essenciais para o atendimento das necessidades imediatas de manutenção das escolas e do atendimento escolar. O diagnóstico estabelecia, desta forma, três graus de prioridades na racionalização dos processos.

Como prioridade "número 1", considerada emergencial, os processos de manutenção de escolas, organização do atendimento escolar, definição e execução do programa de obras, aquisição do mobiliário e de equipamentos e convocação de pessoal.

Como prioridade "número 2", a movimentação de pessoal e a alocação de prédios escolares e prioridade "número 3", o

(30) V. Diagnóstico, citados, pag.12.

(31) *Idea*, p.12/13.

controle do patrimônio, o controle de manutenção de veículos e as nomeações para cargos de direção nas escolas (32).

(32) *Idem*, p.12/13.

A organização e expansão do atendimento escolar, cujo componente principal era o aluno e a manutenção de escolas, cujo componente principal era o material e serviços, colocavam-se como processos a serem atendidos de forma emergencial e urgente. Outros processos, como o da informatização, a definição de um modelo organizacional para as escolas, o desenvolvimento de recursos humanos, a modernização das superintendências que estavam diretamente ligadas à parte pedagógica do processo, a definição de um processo amplo de descentralização, a racionalização da gestão financeira a redefinição de planejamento e a instituição de uma prática participativa, ou seja, processos que implicam uma visão ampla de modernização do sistema educacional, eram colocados para uma análise e proposições posteriores (33).

8.6 - A Resolução 6518: em direção à Privatização?

Mesmo depois de formuladas propostas racionais e coerentes para uma racionalização administrativa, propostas parciais mas que representavam o início de uma efetiva modernização da rede estadual de ensino, à qual se somava um programa amplo de informatização, interrompeu-se o trabalho

(33) Idem, p.12/13.

de discussão com as Delegacias de Ensino, diretorias da SEE/MG e direções de escolas e não mais se ouviu falar no Programa de Racionalização (34).

Em fevereiro/89, para surpresa de todo o magistério, prefeitos e até para o funcionalismo da SEE/MG, o governo baixa uma resolução com o objetivo de "congelar" o número de vagas na rede estadual de ensino pelo prazo de 60 dias (35).

A medida, inserida, mais uma vez, em uma visão economicista da educação, inviabiliza o atendimento da demanda escolar, deixando o cargo dos municípios e responsabilidades de acolher alunos que excedessem os limites de vagas imposto pela resolução que não deveria superar os limites de novembro/88.

A consequência imediata da Resolução foi a redução de aproximadamente 5 mil salas de aula e de 200 mil novas vagas na rede pública, conforme denúncias feitas na Assembleia Legislativa que se mobiliza para formar outra Comissão de Inquérito para avaliar a situação do sistema estadual de ensino de Minas Gerais. A Comissão é instalada em 10/março/1989 (36).

(34) Antes de ter acesso aos documentos do Programa de Racionalização, percorri exaustivamente as diretorias e superintendências da SEE/MG para obter informações sobre seu destino. Os diretores da casa, já no final do governo, não demonstravam boa vontade em recuperar as propostas do Programa e inclusive, alegavam completa ignorância sobre ela.

(35) Resolução 6518, de 16 de fevereiro de 1989.

(36) Os dados são da Comissão Parlamentar de Inquérito, instalada a 10 de março de 1989 e constituída pelos deputados Mendes Barros, Maria Elvira, Rubens Garcia, José Duarte e Maria José Hauelsen (efetivos) e Jamil Júnior, Ferraz Caldas, Paulo Fernando, Mauro Morais e Sandra

Na abertura dos trabalhos da Comissão, o presidente a justifica como uma forma de se levantar as conseqüências de aplicação da Resolução, com reflexos negativos em todo o Estado. Considera uma tentativa forçada de implantar a municipalização e a privatização do ensino em Minas Gerais (37).

A CPI convoca líderes do magistério, representantes do Conselho Estadual de Educação, professores, diretores e ex-diretores de DREs e renomados educadores mineiros. O resultado é uma avaliação bastante negativa da situação da escola pública, em conseqüência de medidas racionalizadoras e agora, agravadas com a Resolução de congelamento de vagas.

O Secretário de Educação, Aloisio Garcia, convocado a depor, justifica a medida como necessária para conter os gastos com o pessoal já que o atendimento da demanda escolar implicaria em contratação de mais docentes, superando o limite imposto pela Constituição Federal aos gastos com o pessoal do Estado. Admite que era propósito da Resolução "convocar Prefeituras à responsabilidade cívica de participarem do esforço educacional que é de todos" (38).

A intenção de se municipalizar o ensino é implicitamente admitida pelo presidente do Conselho Estadual de Educação, Ulysses Oliveira Panisset: "Realmente, o Art. 34 (da

Starling(suplentes). Presidiu a Comissão, o deputado Mendes Barros e foi relatora, a deputada Maria Elvira (Cf. Relatório, Fl. 2).

(37) Cf. Relatório, Fl. 2.

(38) Cf. Relatório, Fl. 3-5.

Constituição Federal) não fala em municipalização mas poder-se admitir que esta fosse uma forma de começar a desobrigar o Estado da ampliação, a não ser nos municípios que fossem partícipes com o Estado no desenvolvimento das redes públicas das localidades" (39).

As lideranças do magistério, professores, diretores e educadores, depondo na CPU, denunciavam a ilegalidade da Resolução que contrariava a Lei 9381 que dispunha dos quantitativos de turmas, salas de aula, pessoal, etc., para as escolas públicas e denunciavam a situação de caos da escola mineira em consequência de falta de pessoal, falta de material didático-pedagógico, superlotação de turmas, abandono dos prédios escolares, fechamento de bibliotecas comunitárias, utilização de docentes em atividades e matéria fora de sua qualificação profissional e também o fracasso do programa de construção dos NEECs que iria, segundo o governo, revolucionar o ensino em Minas (40).

Na CPI, destaca-se o posicionamento do educador Miguel Arroyo:

"Enquanto em todo o País a questão fundamental da educação é sobre a qualidade de ensino, em nosso Estado recuamos para recolocar questões não tanto sobre a qualidade, mas sobre se temos ou não vagas, turmas, salas de aula, professores para ensino".

(39) Idem, Fl.5.

(40) Despuseram na Comissão e fizeram avaliações bem críticas sobre a situação de ensino estadual, lideranças do magistério como Luis Fernando Carceroni e Antônio Lambertucci (UTE-MG), Maria Ilda de Carvalho (APPMG), além de professores Ivone Butaka, Antenor Pessoa, Áuta Alcântara Oliveira, Pedro Salvino e outros (V.Fl.6 e 7 do Relatório).

E ainda:

"Hoje, temos que ter uma CFI para discutir se existem ou não existem vagas, professores, equipamentos para poder estudar ... Não mais a questão de uma boa escola pública, mas questão de ter ou não ter escola pública. Eu diria que recuamos 60,80 anos em comparação a outros estados brasileiros que já se permitem questões que Minas discutia antes de todos eles: a questão da qualidade" (41).

O parecer final da Comissão é crítico para o ensino de Minas Gerais. Constata-se uma interpretação equivocada e apressada do artigo 34 da Constituição Federal. Constata-se a ilegalidade de Resolução em relação à legislação federal e estadual ainda em vigor e sobretudo, os efeitos devastadores das medidas de racionalização e que seriam de responsabilidade exclusiva o governador Newton Cardoso. Ao final, pede-se a revogação das medidas racionalizadoras e a vigência das leis, decretos e resoluções normativos do sistema estadual de ensino, bem como uma série de providências urgentes para se recuperar o prestígio e a eficiência da escola pública mineira (42).

(41) Cf. depoimento do professor Miguel Arroyo, Fl.30-35.

(42) Cf. Parecer Final, Fl.8-16.

Conclusão

No capítulo de referência teórica deste trabalho, buscou-se a historicidade dos conceitos de moderno, modernização/racionalidade, racionalização e como eles integram discursos ideológicos, referenciados a situações de legitimidade, obrigando à consideração constante das conjunturas nas quais o Estado desenvolve as políticas públicas. Como afirmam OFFE, HABERMAS e outros, essas são políticas vitais para a manutenção da legitimação. Procurou-se trabalhar com essa perspectiva nos capítulos II e III, quando se penetra no problema-objeto de estudo: a modernização e a racionalização do Estado no Brasil e em Minas Gerais.

Conclui-se, pelo desenvolvimento do Cap. III que na década de 70, as elites mineiras procuram se mobilizar para promover uma inflexão nas tendências históricas que apontavam para a consolidação de um modelo econômico tributário do eixo Rio/São Paulo. O caminho, oportunisticamente escolhido, foi o da modernização do aparelho institucional e burocrático do Estado, tendo como modelo o Dec. Lei 200 e como critério de eficiência, o "ethos empresarial" na administração pública. O Estado se amplia e constitui uma tecnoburocracia a quem cabe a gestão das políticas estatais.

Neste capítulo, verifica-se que o setor educacional também é modernizado, organizando-se à semelhança de outros setores do Estado, como "sistema operacional" para executar as diretrizes da Lei 5692.

No capítulo IV, procura-se manter o eixo central da análise pela utilização das categorias referenciais para se entender como o processo modernizador se desarticula e como conceito de modernização novamente se modifica mostrando seu caráter histórico e ideológico. É relevante para a continuidade do trabalho, a conclusão, a partir das considerações feitas, de que embora não se tenha efetivado a transição democrática, já se fala em desconcentração e descentralização e a necessidade de revisão do modelo econômico e organizacional do Estado, como estratégia para se enfrentar as exigências de participação política da sociedade.

No Cap. V, procura-se visualizar o pano de fundo conjuntural que determinará o rumo das políticas de modernização. É a década da descontinuidade que em Minas Gerais, como em outros estados brasileiros, elege-se um governo de oposição ao regime autoritário. A crise política e social exige a inclusão da Reforma do Estado na pauta mínima da frente de oposição, expectativas das forças sociais e políticas que deram sustentação a transição negociada "pelo auto". As expectativas são relativas às

políticas do Estado, historicamente, gestor do desenvolvimento (e das crises). É a década em que se procura dar respostas aos movimentos sociais e a sociedade civil, em função das demandas, tensões e conflitos acumulados.

Como diz HADDAD, a ampliação das estruturas participativas, a negação de procedimentos autoritários e o estímulo à criatividade e ao espírito crítico, caracterizam o comportamento das novas elites no poder: pretende-se conciliar o compromisso democrático com as exigências de Reforma e Modernização do Estado; as metas de estabilização econômica com as exigências redistributivas e alocação eficiente de recursos (HADDAD, P. "Planejamento, Justiça Social e Participação", 1980).

As elites liberais-democráticas entendem que a gestão racional das políticas sociais e a ampliação das estruturas democráticas serão suficientes para se depurar o Estado das pressões políticas e clientelísticas. Em recente trabalho, Luís A.R. Cunha mostra que na Educação, em Minas Gerais e, os setores de esquerda que assumem cargos e funções na SEE/MG, procuram formas de gestão do ensino que anulem ou resistam às pressões conservadoras e clientelísticas, procurando legitimação fora do Estado, além dos compromissos, pactos, interesses eleitorais do partido majoritário (CUNHA, L. "Estado, Democracia e Escola", 1990).

A análise dos textos de Reforma Administrativa, preliminarmente elaboradas pelas equipes de transição, demonstra claramente a preocupação em conciliar as exigências técnicas com as tarefas políticas, a escassez de recursos com a administração eficiente do Estado, passando por considerações de ordem político-ideológica na leitura da realidade social, atenta à necessidade de se manter a legitimidade do poder na transição política (C. Cap. V, item 2 e segts.).

O rumo dos acontecimentos mostrará, entretanto, os equívocos das elites liberais-democráticas. A conjuntura, mais uma vez, determinará a direção em que efetivamente caminhará a Reforma do Estado.

Retomando o referencial teórico, procura-se demonstrar que o Estado no período pós-autoritário enfrenta limites estruturais: a necessidade de compatibilizar a acumulação capitalista (retomada do crescimento econômico) com as demandas sociais. Em segundo lugar, mostra que a transição se processa de forma contraditória além do esgotamento da Aliança Democrática, a discussão sobre o reordenamento constitucional, a frustração causada pelos planos de estabilidade econômica e ainda, as ambições políticas geradas pela perspectiva das eleições diretas para Presidente.

A crise econômica e a crise política que se estendem a nível nacional refletem-se nos Estados, onde o discurso modernizador ressurge, mas com outro conteúdo: a defesa dos ideais neo-liberais, a polaridade "Estado Forte" versus "Estado Fraco" ou do "Estado Mínimo" como sinônimo de "Estado Moderno". No plano político-partidário, verifica-se o fortalecimento (já que nunca se desapareceram por completo) do clientelismo e do fisiologismo, acobertados por uma pretensa racionalidade técnica na proposição de reformas e ações de modernização.

Em Minas Gerais, verifica-se com a eleição de Newton Cardoso, o rompimento de um pacto político tradicional que deu respaldo político à Tancredo Neves e garantiu apoio à administração de Hélio Garcia. A ascensão de Newton dá-se no bojo do esgotamento da frente oposicionista e na divisão do PMDB, cujos elementos mais progressistas abandonam o partido e abrem espaço para a hegemonia dos setores fisiológicos, como se pode concluir da análise da conjuntura em que se inicia a nova administração (idem 4, Cap. V).

No setor educacional, os reflexos da crise são evidentes: como política social, a política educacional também se faz em meio às contradições e ambiguidades do processo social e político e da realidade econômico-social e determina as divergências entre político e técnicos, entre a "burocracia política" e a "burocracia técnica" (V. "Gestão do Setor Educacional Fundamentos Metodológicos", MEC/FJP, 1991).

Esses conflitos que já eram latentes desde os governos anteriores e que em certa medida, dificultaram a consolidação das estruturas participativas, reacendem-se com a nova conjuntura. Conclui-se, acompanhando a análise no Cap. V que ocorre uma inflexão na gestão do Estado e particularmente na gestão do ensino em Minas Gerais, manifestando-se, por exemplo na forma pela qual se procura corrigir distorções historicamente acumuladas na rede estadual de ensino, particularmente quanto às questões do pessoal convocado, do desvio de função e da burocratização, distorções consensualmente admitidas pelo magistério, funcionários e dirigentes do ensino. A análise demonstra que essas distorções, enfrentadas sem a definição de um modelo de escola de uma política educacional, enfrentadas ainda dentro de uma perspectiva em que predomina a racionalidade formal e uma visão economicista da educação, acabaram por produzir efeitos contrários em relação ao que se esperava. A Racionalização do Quadro de Pessoal da SEE/MG, expressa no Dec. 27868 e suas medidas complementares foi, sem dúvida, exemplo mais cabal dessa racionalidade cuja identificação é buscada no trabalho ao fixar seu problema-objeto de estudo e suas hipóteses (V. Objetivos, Parte I).

A partir daí, o desenvolvimento do trabalho é um esforço, ilustrado por apresentação de situações ocorridas dentro do sistema de ensino para demonstrar o predomínio dos mecanismos de controle burocrático na gestão do ensino, da

visão legalista, da busca da uniformidade, da eficiência (burocrático-administrativa) sobreposta à eficácia (pedagógica) e para demonstrar que este tipo de gestão adequava-se à uma visão de Reforma Administrativa que se limitava ao enxugamento da máquina, contenção de gastos, racionalização de recursos e de pessoal, enfim, a diminuição do Estado.

O mesmo esforço é despendido, com base no estudo dos documentos da Proposta Mineira de Modernização Administrativa, para demonstrar a incoerência entre os princípios da Proposta, formulados na etapa inicial de trabalho do Grupo GEMA e a gestão efetiva do Estado e do Ensino. A Proposta, pelo menos em tese, adota a postura anti-tecnocrática, recusa o caráter meramente técnico e legalista e a racionalidade formal/instrumental e opta pelo modelo culturalístico, que supõe estratégias participativas, integrativas e de mudança comportamental pela discussão e o diálogo, fundamentando-se em especial, no pensamento de M.CROUZIER. A conjuntura do Estado e o caráter político do governo Newton Cardoso dificultam, entretanto, a implementação do modelo.

O discurso da Modernização preconizada pela Proposta, o discurso da Modernização sustentado pelo governo Newton Cardoso, mostram-se, como se pode concluir, incoerentes e incompatíveis, tanto nos princípios quanto nos métodos. Os atos afetivos de reforma administrativa dão prioridade,

juntamente, a burocracia de controle, aos setores econômicos do Estado e ao privatismo. Não é novidade, como outros estudos já demonstraram, que os interesses políticos clientelistas convivem sem dificuldades com a centralização administrativa e os métodos tecnocráticos de gestão.

A modernização da gestão do ensino, expectativa alimentada nas reuniões da Secretaria da Educação com os diretores das DREs e com a formação de um grupo interinstitucional de alto nível, acaba se concretizando não na modernização mas no Programa de Racionalização Administrativa, objeto de estudo dos últimos itens desta dissertação.

Julgamos que foi um dos mais competentes trabalhos feitos em Minas Gerais, tanto no diagnóstico, quanto na avaliação do modelo organizacional da SEE/MG e que merecerá de nossa parte, atenção maior em trabalho posterior e do qual fizemos aqui algumas indicações preliminares. Dele, destacamos, sobretudo, o método de trabalho: seminários de discussão, preocupação em capacitar os dirigentes da SEE/MG e das DREs em termos de gerenciamento e busca de informações diretamente junto à rede de ensino. O próprio governo muda, sintomaticamente, seu discurso, reconhecendo as limitações de uma racionalização deslocada do contexto político-pedagógico e autoritariamente imposta.

A discussão do Programa, entretanto, ainda não se estende à toda a rede: em última análise, capitula diante das limitações políticas do momento pois o que era um "projeto de modernização" transforma-se em um "programa de racionalização" que atinge fluxos, processos, enfim, atividades-meio e procedimentos. Tem-se consciência e até um sentimento de impotência diante de uma conjuntura de crise e de dificuldade de se conseguir a legitimação dos agentes educacionais, só possível segundo nosso entendimento, em condições de funcionamento de estruturas participativas.

O mesmo se pode concluir quanto à descentralização, fundamental na questão da Modernização e dimensão vital no reordenamento jurídico institucional preconizado pela Nova Constituição. Nela se insere a municipalização, que inicialmente, se tenta impor via decreto e posteriormente, interpretada sob uma perspectiva neo-liberal, resultando no equívoco da Resolução 6518 que CUNHA, em trabalho citado nesta resolução, também concorda que cria condições para uma privatização gradual da rede pública (CUNHA, L.A.R. "Estado, Democracia e escola", p.188).

Algumas observações finais: há uma tendência, neste trabalho, em captar a dinâmica interna dos esforços de reforma administrativa e de modernização do Estado e do Ensino. Mas é importante lembrar a conjuntura do Estado em que se verifica imensas dificuldades de participação efetiva dos movimentos sociais, da sociedade civil nas decisões

governamentais. Os atores políticos principais em condições de interferir nos rumos da Reforma do Estado, são as que se sentiram imediatamente atingidos: o funcionalismo estadual, o magistério e diante da ineficácia de instrumentos como os colegiados, as Comissões Municipais de Educação, etc., a interferência se faz via Legislativo e as direções das entidades representativas (pais de alunos da rede oficial, professores, especialistas, etc.). As estruturas participativas criadas na administração anterior nas quais se depositava a esperança de uma efetiva democratização, não conseguem se articular contra o clientelismo, a burocratização e tecnocratismo para evitar que a modernização administrativa se torne uma armadilha eficaz para o gigantesco esforço de "asfaltar um desvio, como sofisticada maneira de não encontrar o caminho.

Bibliografia

ALVATER, E. "O Capitalismo se Organiza: o debate marxista desde a Guerra Mundial até a Crise de 1929", in "História do Marxismo", v. 8 (coord. Erick Hobsbawn). Ed. Paz e Terra, 1987.

ANDRADE, L.A.G. "Technocracy and Development, the case of Minas Gerais", tese de doutorado, Universidade de Michigan (USA), 1980.

* APTER, D.E. "The Politics of Modernization", Chicago Press, 1967.

BERNARDO, J. "Tecnologia, Gestores e Lutas Sociais", in "Organização, Trabalho e Tecnologia", org. por Lúcia Bruno e Cleusa Saccardo, Ed. Atlas, 1986.

BORGES, L. A. "Sistema de Gestão do Setor Público", documento-síntese de "Gestão do Setor Educacional-Workshop", Ministério da Educação/Fundação João Pinheiro, BH, 1990.

CARDOSO, F.H. "Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes", Zahar Editores, 1978.

_____. "O Modelo Político Brasileiro", DIFEL, 1972.

_____. "Autoritarismo e Democratização", Ed. Paz e Terra, 1975.

COSTA, J.C. "Tecnocracia e Escola: Dilema da Administração Escolar", tese de mestrado. FE/UNICAMP, 1988.

COUVRE, M.L.M. "A Fala dos Homens: análise do Pensamento Tecnocrático", Ed. Brasiliense, 1983.

_____. "A Função da Técnica", in "Organização, Trabalho e Tecnologia", coord. por Lúcia Bruno e Cleusa Saccardo, Ed. Atlas, 1986.

CUNHA, L.A.R. "Estado, Democracia e Escola", Cortez

Editores, 1980.

DEMANGE, N. "Burocracia de Estado e Capitalismo no Brasil", tese de doutorado, USP, 1980.

DINIZ, C.C. "Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira, tese de mestrado, IE/UNICAMP, 1978.

DINIZ, E.; BOSCHI e LESSA, R. "Modernização e Consolidação Democrática no Brasil: Dilemas da Nova República", IUPERJ/Vértice, 1989.

DOIMO, A.M.; DOXSEY, J.R. e Neto, J.B. "Os Novos Movimentos Sociais - teoria e prática, in "Ciências Sociais Hoje", Cortez Editores, 1986.

DUARTE FILHO, F.C. "Desempenho e Fontes de Crescimento da Indústria Mineira no Período Pós: 75", in revista Análise & Conjuntura a maio/agosto, 1986.

* EISENSTADT, S.N. "Modelos de Modernização e Desenvolvimento", in "Crise e Mudança Social", Ed. DIFEL, 1977.

FAORO, R. "Os Donos do Poder", Editora Globo, 1985

FREITAG, B. "A Teoria Crítica Ontem e Hoje", Ed. Brasiliense, 1986.

FURTADO, C. "Análise do Modelo Brasileiro", Ed. Civilização, 1972.

_____. "O Brasil Pós: Milagre", Ed. Paz e Terra, 1981.

GALBRAITH, J.K. "O Novo Estado Indústria", Col. "Os Economistas", Abril Editores, 1982/

HABERMAS, J. "A Crise de Legitimidade do Capitalismo Tardio", Ed. Tempo Brasileiro, 1980.

_____. "Técnica e Ciência Enquanto Ideologia", in Col. "Os Pensadores", Ed. Abril, 1983.

HADDAD, P. "Planejamento, Participação e Justiça Social", Zahar Editores, 1980.

HORTA, Cid. "Famílias Governamentais de Minas Gerais", in revista "Análise & Conjuntura", v. 1 maio/agosto, 1986.

* HUNTINGTON, S.P. "El Orden Política em Las Sociedades de Cambio", mimeo, 1973.

IANNI, O. "O Colapso do Populismo no Brasil", Ed. Civilização Brasileira, 1969.

JAGUARIBE, H. "Modernização e Desenvolvimento", in revista Civilização Brasileira, no 2, 1978.

KLEIN, L. e FIGUEIREDO, M. "Legitimidade e Coação no Brasil Pós-64", Ed. Forense Universitária, 1978.

LAMOUNIER, B. e MENEGHELLO, R. "Partidos e Consolidação Democrática: o Caso Brasileiro", Ed. Brasiliense, 1986.

LAPASSADE, G. e LOURAU, R. "Chaves da Sociologia", Ed. Civilização Brasileira, 1972.

LE GOFF, "História e Memória, Ed. UNICAMP, 1990

LE VEN, M.M. "Movimento Operário e Sindical - 1972/1985", in "Movimentos Sociais em Minas Gerais: emergência e perspectivas", Ed. UFMG, 1987.

LEFEVRE, H. "Introdução à Modernidade", Ed. Paz e Terra, 1969.

LERDY, M.F. "Gatopartismo na Educação em Minas Gerais", Ed. Dois Pontos, 1986.

MARTINS, L. "Estado Capitalista e Burocraciano Brasil Pós-64", Ed. Paz e Terra, 1985.

MARX, K. "Introdução à Crítica da Filosofia do Direito de Hegel", Ed. Moraes, 1987.

MATA-MACHADO, B. "Poder Político em Minas Gerais: Estrutura e Formação", in Revista Análise & Conjuntura (FJP), V.2., janeiro/abril, 1987.

_____. "Neo: coronelismo em Minas Gerais", in Revista de Estudos Políticos da UFMG, agosto/setembro, 1988.

MENEGUELLO, R.; BARROS SILVA, P.L. e NORONHA, E.G.
"Transição Democrática Política Social e Administração Pública": uma Análise Política, relatório de pesquisa, UNICAMP/NEEP, a abril/1989.

MOURA, Alexandrina S. "O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática". IUPERJ/Fundação Joaquim Nabuco, 1988.

OFFE, C. "Problemas Estruturais do Estado Capitalista", Ed. Tempo Brasileiro, 1984.

_____. "Capitalismo Desorganizado", Ed. Brasiliense, 1985.

OLIVEIRA, F. "A Economia da Dependência Imperfeita", Ed. Graal, 1977.

OLIVEIRA, L.L. "Modernidade e Questão Nacional", revista Lua Nova, maio/1990.

PACHUKANIS, E B. "A Teoria Geral do Direito e o Marxismo", Ed. Centelha, 1977.

PRAIS, M.L. "Administração Colegiada e Prática Pedagógica Progressista na Escola Pública Mineira", tese de mestrado, FE/UNICAMP, 1987.

PRATES, A.A.P.; ANDRADE, L.A.G.; FERNANDES, C.L.L. e MUNDIN, R.L. "A Emergência da Estratégia de Planejamento Participativo em Minas Gerais", in revista Análise & Conjuntura set/ outubro, 1982.

PRZEWORSKI, A. "Capitalismo e Social-democracia", Ed. Cia. das Letras, 1989.

REIS, F.W. e O'DONNELL, G. "A Democracia no Brasil: Dilema e Perspectivas", Ed. Vertice, 1988.

SAES, D.A.M. "Estado e Classes Sociais no Capitalismo Brasileiro dos Anos 70/80", col. "Primeira Versão", nº 2, IFCH/UNICAMP, 1990.

SALLUN, J.R.; GRAFFE, E.P. e LIMA, L.G. "Eleições Presidenciais e Crise do Sistema Partidário", in revista "Lua Nova" (CEDEC), maio/90.

SODRE, N. W. "Radiografia de um Modelo", Ed. Vozes, 1984.

STEPAN, A. "Os Militares da Abertura à Nova República", Ed. Paz e Terra, 1986.

TOURAINÉ, A. "Palavra e Sangue: Política e Sociedade na América Latina", Ed. UNICAMP, 1989.

WEBER, M. "Economia e Sociedade", v.1, Ed. UNB, 1991.

WRIGHT, E.O. "Classe, Crise e Estado", Zahar Editores, 1981.

Anexo

Reforma Administrativa - 2ª Fase

1987	1988
* Secretarias de Obras públicas	Transformação em Secretaria de Viagem Públicas (SVOP)
* Secretaria de Transportes	Desativada e incorporada suas funções à SVOP.
* COHABI (Companhia Habitacional do Estado)	desativada, transferindo funções para a SEAM - Secretaria de Assuntos Municipais
* Secretaria de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Reestruturada, voltando suas funções para o estímulo à iniciativa privada
* EMATER (Empresa Mineira de Assistência Técnica Rural)	ampliação de funções e estudos para municipalização
* CAMING (Companhia de Agricultura de Minas Gerais)	Privatização
*CASEMIG (Companhia de Armazéns de Minas Gerais)	Privatização
*CEASA (Companhia Estadual de Abastecimento)	Privatização
*FRIMISA (Frigoríficos Mineiros S/A)	Privatização
*IEF (Instituto Estadual de Florestas)	Transferência para a Secretaria Estadual do Meio Ambiente.

* Estes órgãos, tal como a SEE/MG, sofreram na primeira fase da Reforma, brutal processo de racionalização, praticamente interrompendo suas atividades.

*RURALMINAS	Transformação em autarquia com reavaliação de funções
*Secretaria da Cultura e Secretaria de Esportes e Lazer	fusão e racionalização
*Fundação Clóvis Salgado	Privatização/municipalização posterior
*Biblioteca Estadual e Arquivo Público Mineiro	fusão
*ADEMG (Administração de Estádios de Minas Gerais)	Municipalização
*CID E IND (Conselho de Desenvolvimento Industrial)	fusão
*HIDROMINAS (Empresa mineira de Águas Minerais)	Privatização
*TURMINAS (Empresa Mineira de Turismo)	incorporação ao FROMINAS, vinculado à Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração
FAPEMIG (Fundo de Apoio à Pesquisa de Minas Gerais) ()	vinculação à Secretaria de Indústria, Comércio, Mineração, Ciência e Tecnologia
CETEC (Centro Tecnológico de Minas Gerais) ()	racionalização e ampliação de funções
*CEMIG (Companhia Energética de Minas Gerais)	Transferências para a Secretaria de Indústria, Comércio, Mineração, Ciência e Tecnologia
Fundação Estadual de Meio Ambiente e Comissão Estadual do Meio Ambiente	desativação com criação da Secretaria do Meio Ambiente, mantendo-se a autonomização da função "meio ambiente"
*Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e Secretaria de Indústria, Mineração e Comércio	fusão

*Conselho Estadual de
Educação

racionalização

*FUCAM (Fundação Carlos
Martins Menor)

reestruturação e
municipalização

Fundação Helena Antipoff

municipalização