UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

MARIA DO ROSÁRIO FIGUEIREDO TRIPODI

**A INSTITUIÇÃO DA AGENDA CONTRATUAL NA EDUCAÇÃO MINEIRA:
ARQUITETURA DE UMA REFORMA**

SÃO PAULO

2014

MARIA DO ROSÁRIO FIGUEIREDO TRIPODI

**A INSTITUIÇÃO DA AGENDA CONTRATUAL NA EDUCAÇÃO MINEIRA:
ARQUITETURA DE UMA REFORMA**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Educação, junto à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), na área Estado, Sociedade e Educação.

Orientadora: Professora Doutora Sandra Maria Zákia Lian Sousa.

São Paulo

2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

379.5(81.51) Tripodi, Maria do Rosário Figueiredo

T835i

A instituição da agenda contratual na educação mineira : arquitetura de uma reforma / Maria do Rosário Figueiredo Tripodi ; orientação Sandra Maria Zákia Lian Sousa. São Paulo : s.n., 2014.

313 p. : il., grafs., tabs

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração : Estado, Sociedade e Educação) -- Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo)

1. Política educacional – Minas Gerais 2. Educação escolar básica 3. Reforma do ensino 4. Contratos I. Sousa, Sandra Maria Zákia Lian, orient.

Nome: TRIPODI, Maria do Rosário Figueiredo.

Título: A INSTITUIÇÃO DA AGENDA CONTRATUAL NA EDUCAÇÃO MINEIRA:
ARQUITETURA DE UMA REFORMA

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Educação, junto à Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP), na área Estado, Sociedade e Educação.

Aprovada em: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

A Ana Mota Barbosa, para sempre *Dona Santinha*, que me ensinou as primeiras letras e me fez acreditar que eu era capaz, em um tempo que a escola pública não era para filhos de pais analfabetos.

AGRADECIMENTOS

Uma tese se faz com livros e com pessoas. Vários desses livros encontram-se na bibliografia que fecha esse trabalho. E as pessoas, que lugar as colocar, sem correr o risco de não lhes retribuir à altura todo aprendizado que elas me proporcionaram e que, por culpa só minha, continua sempre tão incompleto? Talvez esse lugar não exista fora de nós.

Contudo, se, como afirma Benveniste, é na linguagem e pela linguagem que o homem se constitui como sujeito, vou valer-me desse discurso para dizer da imensa gratidão e alegria que foi ter encontrado e reencontrado inúmeras pessoas, queridas pessoas, com quem muito aprendi, nesse processo de doutoramento.

Elas aparecem, aqui, sem nenhuma ordem temporal, ou coisa assim, porque como dizia Rosa “a lembrança da vida da gente se guarda em trechos diversos, cada um com seu signo e sentimento, uns com os outros acho que nem misturam. Contar seguido, alinhavado, só mesmo sendo as coisas de rasa importância”.

Assim sendo, saúdo a Universidade de São Paulo, em especial, a Faculdade de Educação que me proporcionou uma experiência de formação sólida, com seriedade e compromisso com a produção de conhecimento. Nas pessoas do Marcelo Ribeiro e da Cláudia Pires, da Secretaria de Pós-Graduação em Educação, com quem tive mais contato, e sempre tentaram me auxiliar, registro meu sincero muito obrigada.

E, como estou, ainda, no âmbito da FEUSP, cumprimento e agradeço minha orientadora mais que querida, admirada, Prof.^a. Sandra Zákia, pelo rigor na orientação, pela seriedade com que lida com a pesquisa, pela grandeza de dizer o óbvio quando percebia que eu não sabia o óbvio. Agradeço-a, ainda, por saber conciliar, de modo magistral, a delicadeza e a exigência no trato com seus orientandos.

Ao Prof. Romualdo Portela quero agradecer o “descentramento” necessário que me proporcionou logo na entrada do curso. À desolação do reconhecimento que não compreendia aonde ele queria chegar nos seus debates, nos primeiros tempos de doutorado, veio a alegria da compreensão de que ele, ao nada afirmar, obrigava-me a fazer perguntas maiores e, pra isso, pesquisar. Devo a ele, ainda, as preciosas sugestões para a minha pesquisa, no exame de qualificação.

Para ficar, por ora, no rol dos professores, saúdo e agradeço ao Prof. Carlos Roberto Jamil Cury que, além de ter contribuído, enormemente, para essa tese, com observações precisas e recomendações de leituras valiosas, sempre recebeu-me com toda a elegância e simpatia que lhe são peculiares quando precisava de alguma ajuda em Belo Horizonte.

Uma vez estando no terreno da elegância e simpatia, quero agradecer ao Prof. Luiz Carlos Bresser-Pereira pela gentileza com que me recebeu na Fundação Getúlio Vargas para falar de reforma de Estado e tantas outras vezes respondeu, prontamente, aos meus e-mails. Além disso, tenho que agradecer-lo por ter relativizado a minha “espontaneidade”, pra usar de um eufemismo, no e-mail no qual formalizei o convite para compor a banca de exame do doutorado, e, principalmente, por tê-lo aceitado. Da Fundação Getúlio Vargas, devo dizer da minha gratidão à Prof.^a Regina Silvia Pacheco e ao Prof. Enrique Saravia, pelos inúmeros esclarecimentos sobre os contratos de gestão.

Sou muito agradecida, também, ao Prof. Ocimar Alavarse, pela alegria de tê-lo tido como professor durante um semestre, e pelo aprendizado constante que a convivência com ele, ainda que lacunar, proporciona. À Prof.^a Dirce Nei Freitas gostaria de registrar meus agradecimentos pela leitura atenta do meu texto de qualificação e pelas sugestões lúcidas e precisas.

Quando penso que essa é a finalização de uma etapa, não poderia deixar de pensar em algumas pessoas muito especiais. Refiro-me a meus pais que sempre estiveram do meu lado e, sertanejos como são, sempre reservaram muitas rezas para que eu tivesse êxito no doutorado, mesmo sem nunca terem entendido o que fosse um doutorado. Sou muito agradecida, ainda, por ter tido a companhia do meu irmão Antônio que, há muito, vem experimentando a dor e a alegria de lecionar na zona rural do Vale do Jequitinhonha, e que muitas vezes ajudou-me entender a reforma educacional em Minas, do ponto de vista de quem está em sala de aula ou na direção de uma escola.

Por falar em família, agradeço a meu marido Francesco, um interlocutor atento e generoso no debate, pelo apoio minhas escolhas e o respeito aos meus longos silêncios durante a escrita da tese.

Essa tese é, também, resultado das contribuições inestimáveis do Prof. Roger Dale, com quem tive a honra e o prazer de conviver no estágio doutoral na Universidade de Bristol, na Inglaterra. Agradeço-lhe pelas reuniões semanais, pelas sugestões de leitura sempre tão acuradas, pela preocupação constante com a minha adaptação à cultura e, principalmente, ao inverno inglês e pelo compromisso com a questão da equidade no campo educacional. A Susan Robertson também devo as muitas sugestões de leitura, a recepção sempre calorosa e o convite para participar do Reading Group da Escola de Ciências Sociais e Educação de Bristol, sob sua coordenação.

Agradeço, ainda, a possibilidade de ter feito amigos maravilhosos nesse estágio doutoral. Saúdo, nesse sentido, Marco Cancino, Janja Komljenović, Que Anh, Chisa

Matsukawa, Carolina Mateluna, Jessica Webb e June Burrough, minha querida *landlady*. Agradeço, ainda, a Brenton Clutterbuck, pela alegria do encontro e pela partilha do café da manhã, sempre no Café Rouge.

Outra grande alegria do doutorado foi ter tido a chance de conhecer e conviver com Claudia Pimenta, Lucimara Domingues e Luciana França, principalmente, no Grupo de Leitura e pesquisa. Tê-las conhecido foi um privilégio! De igual forma, sou muito agradecida por ter conhecido e ter tido a chance de estar mais perto de Adriana Bauer, amiga generosa e atenta às necessidades e aflições do Outro.

Não poderia deixar de registrar, aqui, minha gratidão ao Promotor Marco Coutinho, pelas discussões sempre tão profícuas sobre direito constitucional, ao Prof. Baracho Filho, pelos esclarecimentos em torno do direito administrativo e a Dr. Armando Chaves Correia, pelos inúmeros ensinamentos jurídicos que, 60 anos de militância no direito público, certamente proporciona. Também sou grata a Piers Armstrong pelo incentivo e ajuda com as traduções de textos, quando se fazia necessário, a Erick Ramalho, amigo querido e exímio conhecedor da cultura inglesa e Juliana Melo, pelo espírito de ajuda que sempre se mostrou nas muitas discussões na fase de construção do projeto de doutorado.

Devo dizer meu muito obrigada, ainda, ao Deputado Rogério Correia, a Eduardo Prosdocimi e a Otávio Maia, do Núcleo Central de OSCIPs, do governo de Minas pela generosidade em me receber e esclarecer alguns pontos sobre a reforma mineira.

Sou grata também pelas minhas colegas de trabalho da Escola Municipal Maria Elena que sempre me ajudaram com a flexibilização de horário escolar ou mesmo assumindo aulas em minha ausência. Nesse sentido, agradeço, também, à Izabel Cristina Figueiredo, Lucinda e Sandra, secretária adjunta de educação e diretoras pedagógicas de ensino da Rede Municipal de Betim, respectivamente, pelo trabalho sério que vêm desenvolvendo pela educação daquele município.

A Escola Municipal Maria Elena proporcionou-me, ainda, construir amizades verdadeiras. Refiro-me aos meus amigos queridos Renato Ribeiro, Andrea Costa e Paola Oliveira, parceiros de luta por uma educação de qualidade e de desejos por uma sociedade mais igualitária.

A Claudia Mônica e Dainha, amigas de infância, e a Valéria Souza, amiga preciosa que fiz entre uma disciplina e outra, ainda no mestrado, agradeço pela compreensão da minha ausência ao longo desses quatro anos.

Saúdo, ainda, com alegria, a minha sempre orientadora Márcia Marques Moraes, que tem me dado o privilégio de sua amizade. Leitora perspicaz, a ela devo, entre outras coisas, o aprendizado da difícil tarefa que é se por em questão.

A Vitória, minha sobrinha querida, agradeço pela prazer da convivência diária e pela leveza de espírito.

Essa tese contou com o apoio financeiro do CNPq, que já no segundo semestre de doutoramento proporcionou-me uma bolsa de estudos, e da Capes, que financiou o meu estágio doutoral na Universidade de Bristol, na Inglaterra.

Quem quiser celebrar um consórcio, examine primeiro as condições, depois as forças próprias, e, finalmente, faça um cálculo de probabilidades.

Machado de Assis. O contrato.

RESUMO

FIGUEIREDO TRIPODI, M. R. A instituição da agenda contratual na educação mineira: arquitetura de uma reforma. 2014. 313f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

A pesquisa abordou o tema dos contratos de gestão na área educacional procurando responder à seguinte pergunta: como a abordagem contratual emergiu e se consolidou como instrumento de gestão na regulação da educação básica mineira, no âmbito estadual? O objetivo do estudo foi examinar o desenho da política educacional, elaborado a partir de 2003, com a implementação da reforma gerencial do Estado. Para tal, buscou-se explicitar a instituição do contratualismo, do ponto de vista jurídico-legal e político-administrativo. Buscou-se, ainda, por meio da análise dessas duas dimensões – jurídico-legal e político-administrativa – examinar o modelo de Estado que passa a ser construído em Minas Gerais. Para tanto, privilegiou-se a investigação de natureza qualitativa, valendo-se de um *corpus* documental que, por sua vez, foi submetido à análise de conteúdo. Num primeiro momento, buscou-se apreender os conceitos de contrato em John Locke (1690), Rousseau (1762) e John Rawls (1971, 1992, 2011) com vistas a compreender se, em alguma medida, o contrato de gestão, especificamente na esfera educacional, dialogaria com as ideias da tradição do contrato social para alcançar uma lógica administrativa fundada em um acordo livre, na esfera pública. Num segundo momento, investigou-se a instituição dos contratos de gestão, na área educacional, do ponto de vista jurídico-legal, explicitando as estratégias utilizadas para a sua normatização no estado. Verificou-se que o Legislativo foi um importante ator nesse processo, trabalhando no sentido de agilizar a implementação da reforma por meio da concessão de fazer leis ao Executivo que, por sua vez, editou cento e trinta leis delegadas, implementando a reforma pretendida. No momento posterior, cuidou-se de investigar as estratégias mobilizadas pelo governo estadual, no âmbito da Secretaria de Educação, na perspectiva político-administrativa. Constatou-se que a reformulação do sistema mineiro de avaliação, criado nos anos de 1990, a estruturação de um sistema de metas vinculado à bonificação e a formalização do processo de avaliação de desempenho individual concorreram para a instituição do contratualismo. Finalmente, foi investigado o modelo de Estado que passa a ser constituído em Minas Gerais. A interpretação dos dados levantados no processo de implementação da reforma, tanto no âmbito normativo-legal, quanto político-administrativo, levou a concluir que, em Minas Gerais, a reforma administrativa implicou na reformulação do modelo de Estado vigente, com a consolidação da reforma gerencial que se deu com a introdução de lógica de governança em rede, por meio da qual efetiva-se a ramificação do poder estatal, o que viabiliza a mudança de papel do Estado, no âmbito educacional, que passa a regular a regulação, exercendo, assim, uma “metagovernança”.

Palavras-chave: POLÍTICAS EDUCACIONAIS; EDUCAÇÃO BÁSICA; REFORMA GERENCIAL; CONTRATUALISMO.

ABSTRACT

FIGUEIREDO TRIPODI, M. R. The institution of the contractual agenda in the education of Minas: architecture of a reform. 2014. 313f. Thesis (Ph. D.) – School of Education, University of São Paulo, São Paulo, 2014.

The research addressed the subject of the management contracts in the educational area trying to answer the following question: how did the contractual approach emerge and was consolidated as management instrument in the regulation of the basic education in Minas Gerais, at state level? The objective of the study was to analyze the design of the educational policy, elaborated since 2003, with the implementation of the managerial State reform. For such, the intention was to specify the institution of the contractualism, from the juridical-legal and political-administrative point of view. The idea also was to examine the model of State that is now being built in Minas Gerais – through the analysis of these two dimensions - juridical-legal and political-administrative. For this purpose, the focus was on the investigation of qualitative nature, making use of a documental *corpus* which, in turn, was submitted to the content analysis. At first, the intention was to learn the concepts of contract in John Locke (1690), Rousseau (1762) and John Rawls (1971, 1992, 2011) with views to understand whether, to some extent, the management contract, specifically in the educational sphere, would dialogue with the ideas of the tradition of the social contract to reach an administrative logic founded on a free and practicable agreement, in the public sphere. Secondly, the institution of the management contracts was investigated, in the educational area, from the juridical-legal point of view, specifying the strategies used for the standardization in the State. It was found that the Legislative was an important player in this process, working in the sense to speed up the implementation of the reform through the making-laws assignment granted to the Executive, which, in turn, issued one hundred and thirty delegated laws, to implement the intended reform. Subsequently, the purpose was to investigate the strategies employed by the state government, under the sphere of the Department of Education, according to the political-administrative perspective. It was found that the reformulation of the evaluation system of Minas Gerais, created in the years of 1990, as well as the structure of a target system linked to bonus, and the formalization of the individual performance evaluation process contributed to the institution of the contractualism. Finally, it was investigated the model of State that becomes established in Minas Gerais, in the educational sector. The interpretation of the data gathered in the process of implementation of the reform, both in the normative-legal and in the political-administrative spheres, led to the conclusion that, in Minas Gerais, the administrative reform caused the reformulation of the model of the State in force, with the consolidation of the managerial reform that occurred with the introduction of logic of network governance, through which becomes effective the ramification of the state power, which enables the change of the role of the State, in the education sector, that starts to regulate the regulation, thus exerting a “metagovernance”.

Key-words: EDUCATIONAL POLICES, BASIC EDUCATION, MANAGERIAL, CONTRACTUALISM.

RIASSUNTO

FIGUEIREDO TRIPODI, M. R. L'istituzione dell'agenda contrattuale nell'educazione mineira: architettura di una riforma. 2014. 313f. Tesi (Dottorato) – Facoltà di Educazione, Università di São Paulo, São Paulo, 2014.

La ricerca ha approcciato il tema dei contratti di gestione nell'area educativa tentando di rispondere al seguente quesito: come è emerso e si è consolidato l'approccio contrattuale come strumento di gestione nella regolamentazione dell'educazione di base mineira, nell'ambito statale? L'obiettivo dello studio è stato quello di esaminare il disegno della politica educativa, elaborato a partire dal 2003, con l'implementazione della riforma di gestione dello Stato. A tal scopo, si è cercato di far emergere l'introduzione del contrattualismo, dal punto di vista giuridico-legale e politico-amministrativo. Si è cercato, inoltre, attraverso l'analisi di queste due dimensioni – giuridico-legale e politico-amministrativa – esaminare il modello di Stato che viene ad essere costruito in Minas Gerais. In vista di ciò, si è privilegiata la ricerca di natura qualitativa, valendosi di un corpus documentale che, a sua volta, è stato sottoposto ad analisi di contenuto. In un primo momento, si è cercato di apprendere i concetti di contratto in John Locke (1690), Rousseau (1762) e John Rawls (1971, 1992, 2011) con l'intento di capire se, in qualche forma, il contratto di gestione, specificatamente riguardo l'ambito educativo, rifonderebbe le idee della tradizione del contratto sociale per raggiungere una logica amministrativa fondata su un accordo libero e praticabile, nell'ambito pubblico. In un secondo momento, si è analizzata l'introduzione dei contratti di gestione, nell'area educativa, dal punto di vista giuridico-legale, evidenziando le strategie utilizzate per la sua normazione nello Stato. Si è constatato che il Legislativo è stato un importante attore di questo processo, lavorando in modo da favorire l'implementazione della riforma attraverso la prerogativa di poter fare leggi concessagli dall'Esecutivo che, a sua volta, ha promulgato centotrenta decreti legge, implementando così la riforma prevista. Successivamente si è passato ad esaminare le strategie applicate da governo statale, nell'ambito della Segreteria di Educazione, secondo la prospettiva politico-amministrativa. Si è constatato che la riformulazione del sistema mineiro di valutazione, creato negli anni novanta, la strutturazione di un sistema di mete vincolato alla bonificazione e alla formalizzazione del processo di valutazione di rendimento individuale hanno concorso all'introduzione del contrattualismo. Infine, è stato analizzato il modello di Stato che si trova ad essere realizzato in Minas Gerais, nell'ambito educativo. L'interpretazione dei dati ottenuti durante il processo di implementazione della riforma, tanto nell'ambito normativo-legale, quanto in quello politico-amministrativo, ha portato a concludere che, in Minas Gerais, la riforma amministrativa ha ripercutito nella riformulazione del modello di Stato vigente, attraverso la consolidazione della riforma di gestione che si è avuta con l'introduzione della logica di governance in rete, il che concretizza il cambio di ruolo dello Stato che passa a regolare la regolazione, esercitando in questo modo una "metagovernance".

Parole chiave: POLITICHE EDUCAZIONALI, EDUCAZIONE BASICA, RIFORMA DI GESTIONE, CONTRATTUALISMO.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01. Contratualização no governo federal no período de 1996 a 2005.	55
Quadro 02. Tipos de controles democráticos sobre a administração pública no Brasil e as suas precondições.....	63
Quadro 03. Divisão do aparelho do Estado e suas formas de propriedades elaborada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995	73
Quadro 04. Número de leis delegadas criadas entre 02 e 31 de janeiro de 2003 pelo Executivo mineiro estadual.	88
Quadro 05. Número e descrição das obrigações das partes que compõem o Acordo de Resultados	127
Quadro 06. Recomendações e deliberações da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Acordo de Resultados sobre os resultados alcançados	132
Quadro 07. Notas alcançadas por Superintendências Regionais da Fazenda de Minas Gerais no Acordo de Resultados	140
Quadro 08. Natureza das manifestações recebidas pela ouvidoria educacional no segundo semestre de 2012.....	160
Quadro 09. Critérios para escolha de candidato ao provimento de cargo em comissão de diretor na rede estadual de Minas Gerais nos anos de 1993, 2003, 2006 e 2011.....	187
Quadro 10. Provas aplicadas pelo Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais entre 1991 e 1993.....	199
Quadro 11. Investimentos nos Projetos Escolas-Referência da rede Estadual de Minas Gerais no período de 2003 a 2005.....	209
Quadro 12. Habilidades técnicas e profissionais examinadas no processo de avaliação de desempenho individual no cargo de professor da educação básica estadual	217
Quadro 13. Itens a serem observados pelo analista educacional em visita às escolas no Programa de Intervenção Pedagógica do ano de 2011.....	220
Quadro 14. Relação de fatores apresentados pela secretaria de Estado da educação que teriam contribuído para a elaboração do Programa de Intervenção Pedagógica.	221
Quadro 15. Classificação das escolas estaduais quanto ao seu desempenho e tipo de abordagem de intervenção pedagógica privilegiada.	222
Quadro 16. Relação de itens descritos nas “Iniciativas de Gestão” e pactuados no Acordo de Resultados da secretaria de Estado da Educação no ano de 2009.....	223
Quadro 17. Prazos e notas da entrega de indicadores pactuados no item “Iniciativas de Gestão” pactuado no Acordo de Resultados da secretaria de Estado da educação no ano de 2009.	225
Quadro 18. Distribuição do marco regulatório de OSCIPs nos estados brasileiros em 2013.....	256
Quadro 19. Cronograma de repasses feito pelo governo estadual à OSCIP Instituto Hartmann entre 2007 e 2009.	260
Quadro 20. OSCIPS qualificadas pelo estado de Minas Gerais para prestação de serviços educacionais no período de 2013 a 2017.	263

Quadro 21. Relação de OSCIPS mineiras com termos de parceria vigente em julho/2014.	265
---	-----

LISTA DE FIGURAS

Figura 01. Fluxograma do desenho da pesquisa	33
Figura02. Orientações estratégicas da reforma estatal elaboradas pelo Plano Mineiro de Desenvolvido Integrado para o período 2007-2023.....	112
Figura 03. Mapa Estratégico da reforma estatal elaborado pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado para o período de 2007-2023.	113
Figura 04. Peso dos indicadores pactuados pela secretaria de Estado da educação com o governador e da secretaria de Estado da educação com as secretarias regionais e escolas estaduais no Acordo de Resultados.....	120
Figura 05. Metas pactuadas entre o governador e a secretaria de Estado da educação e entre a secretaria de Estado da educação e as secretarias regionais de ensino e escolas estaduais.	121
Figura 06. Manchete da edição do jornal “O Tempo” de 05 de dezembro de 2009	151
Figura 07. Manchete da edição do jornal Estado de Minas do dia 05 de dezembro de 2009.....	152
Figura 08. Manchete da edição do jornal Super Notícia do dia 07 de dezembro de 2009.	153
Figura 09. Manchete da edição do jornal oficial do Estado “Minas Gerais” do dia 05 de dezembro de 2009.	154
Figura 10. Manchete de reportagem publicada da Revista Veja do dia 09 de dezembro de 2009.....	155
Figura 11. Fluxograma do processo de instituição do “Estado em Rede” em Minas Gerais, a partir de 2011.	255

LISTA DE TABELAS

Tabela 01. Número de leis delegadas produzidas pelo Executivo mineiro estadual no período de 25 a 29 de janeiro de 2007.	109
--	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01. Evolução das manifestações da Ouvidoria Educacional no primeiro semestre de 2012	159
Gráfico 02. Tipos e percentual de manifestação dos usuários em direção à ouvidoria educacional no segundo semestre de 2012.....	159
Gráfico 03. Evolução do número de entidades qualificadas com título de OSCIPS em Minas Gerais no período de 2004 a 2014.....	268
Gráfico 04. Distribuição de OSCIPs mineiras por área de atuação em julho/2014.	269

LISTA DE SIGLAS

AC – Acordo de Resultados
ADE – Adicional de Desempenho
ADEOMG - Associação de Diretores das Escolas Oficiais de Minas Gerais
ADI – Avaliação de Desempenho Individual
ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade
AED – Avaliação Especial de Desempenho
ADTV – Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais
ALEMG – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAA – Comitê de Acompanhamento e Avaliação
CAED – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBA – Ciclo Básico de Alfabetização
CBC – Currículo Básico Comum
CCE – Comitê e Controle das Empresas Estatais
CEALE – Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita
CEAVE – Centro de Qualidade de Avaliação e Informação Educacional
CEDEC – Centro de Estudos da Cultura Contemporânea
CE – Constituição Estadual
CF – Constituição Federal
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CONSAD – Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração
CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação
CRV – Centro de Referência Virtual do Professor
DAVE – Diretoria de Avaliação de Ensino
DASP – Departamento de Administração do Serviço Público
DEM – Democratas
DER/MG – Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais
DVS – Destaque para Votação em Separado
EC – Emenda Constitucional
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio

EpR – Programa Estado para Resultados
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FRA – Fundação Renato Azeredo
GDP – Grupo de Desenvolvimento Profissional
GDPEAS – Grupo de Desenvolvimento do Programa de Educação Afetivo-Sexual
GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
ICMS – Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços
ICSM – Instituto Cultural Sérgio Magnani
IDEB – Índice Desenvolvimento da Educação Brasileira
IHR – Instituto Hartmann Regueira
IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social
INEP – Instituto Nacional, de Estudos e Pesquisas Educacionais
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IQA – Índice de Qualidade da Água
MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC – Ministério da Educação
MG – Minas Gerais
MP – Ministério Público
MSG – Mensagem
NGP – Nova Gestão Pública
NPG – New Public Management
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEP – Órgão Estatal Parceiro
OS – Organização Social
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAAE – Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar
PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PNLD – Programa Nacional do Livro Didático

PPP – Parceria Público Privada
PPS – Partido Popular Socialista
PRE – Projeto de Resolução
PROALFA – Programa de Avaliação da Alfabetização
PROCAD – Projeto de Capacitação de Dirigentes Escolares de Minas Gerais
PROEB – Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica
PROGESTÃO – Programa de Capacitação à distância para Gestores Escolares
PSD – Partido Social Democrata
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PST – Partido Social Trabalhista
RAL – Resolução da Assembleia Legislativa
RJU – Regime Jurídico Único
SECOM - Seleção Competitiva de Diretores Escolares
SEE – Secretária de Estado da Educação
Sind-UTE – Único dos Trabalhadores da Educação
SRE – Secretaria Regional de Educação
SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIMADE - Sistema Mineiro de Administração Escolar
SIMAVE – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública
SIGESPE – Sistema de Gestão de Projetos Educacionais
TC – Tribunal de Contas
TCE – Teste de Conhecimento Específico
TCU – Tribunal de Contas da União
UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais
UFJF – Universidade Federal de Juiz de Fora
UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas
USP – Universidade de São Paulo
UTRAMIG – Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	24
Problema, objetivos e metodologia.....	25
Estrutura do trabalho.....	34
CAPÍTULO I.....	36
CONTRATUALISMOS.....	36
1.1 O contratualismo como fundamento e natureza do Estado.....	37
1.2 O nascimento do poder civil.....	39
1.3 Limites a que deve ser submetido o poder civil.....	40
1.4 O contratualismo de Rousseau.....	43
1.5 O contratualismo de John Rawls.....	46
1.6 Justiça, legitimidade e democracia em Rawls.....	49
1.7 A filosofia do contratualismo na administração pública.....	51
1.8 Contratualismos: alguns apontamentos restantes.....	64
CAPÍTULO II.....	66
A INSTITUIÇÃO NORMATIVA-LEGAL DO CONTRATUALISMO E AS CARACTERÍSTICAS DO MODELO MINEIRO.....	66
2.1 A Reforma Gerencial do Estado no âmbito federal.....	66
2.2 A reforma estatal mineira: das razões manifestas.....	77
2.3 A dimensão normativa-legal da instituição da reforma.....	79
2.3.1 Narrativas e “contranarrativas” na produção da força normativa-legal da primeira geração de reformas.....	79
2.4 Narrativas e “contranarrativas” na produção da força normativa-legal da segunda geração de reformas.....	96
2.4.1 A instituição de um <i>Estado para Resultados</i>	96
2.5 <i>Acordo de Resultados</i> : o desenho do modelo contratual mineiro.....	110
2.6 O <i>Acordo de Resultados</i> da área educacional.....	119
2.7 Das razões, dos contratantes e das obrigações.....	123
2.8 Da avaliação.....	128
2.9 Do Prêmio de Produtividade.....	137
2.10 Do controle social.....	142
2.11 Do <i>Acordo de Resultado</i> e suas formas de controle.....	144
2.12 Da Ouvidoria Educacional.....	156
CAPÍTULO III.....	165
A INSTITUIÇÃO DO CONTRATUALISMO DO PONTO DE VISTA POLITICO- ADMINISTRATIVO: ALTERANDO REGRAS E ROTINAS ORGANIZACIONAIS.....	165
3.1 A reforma estatal mineira do ponto de vista político-administrativo.....	165

3.2 Elementos estratégicos da arquitetura da reforma	168
3.2.1 A reconfiguração da direção escolar	168
3.3 Descentralização, autonomia e <i>empowerment</i> da direção escolar	176
3.4 A articulação entre descentralização, autonomia e <i>empowerment</i>	180
3.5 O sistema mineiro de avaliação: percursos e rumos	193
3.6 Fundamentos e características	195
3.7 Vinculações	206
3.8 O Programa de Intervenção Pedagógica	219
3.9 O PIP e a Gestão dos Recursos Humanos	226
3.10 O Programa de Intervenção Pedagógica e o Dia “D”	230
3.11 Algumas constatações em torno dos mecanismos político-administrativos que instituem os contratos de gestão na área educacional	233
CAPÍTULO IV	237
EM DIREÇÃO À CONSOLIDAÇÃO DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: O ESTADO EM REDE	237
4.1 Aspectos do discurso oficial privilegiados na instituição da reforma gerencial	239
4.2 Estratégias e mecanismos mobilizados na governança da educação mineira	247
4.3 Consolidando a reforma gerencial	247
4.4 A governança em rede	250
4.5 A instituição da governança em rede na consolidação das bases gerenciais na educação: impasses e perspectivas	253
4.6 A democracia e os controles	271
4.7 A igualdade e seus impasses	274
4.8 Da cidadania e suas contradições	276
4.9 Algumas considerações em torno da consolidação do modelo gerencial de regulação	280
CONSIDERAÇÕES FINAIS	283
Referências Bibliográficas	293

INTRODUÇÃO

A tentativa de aprimorar o desempenho da administração pública de modo a alcançar melhores resultados do ponto de vista tanto da eficiência, quanto da eficácia, levou boa parte dos países democráticos, a partir da década de 1980, a investir em novos arranjos institucionais com a adoção de diferentes modelos de gestão. Para tal, novos formatos jurídicos e institucionais passaram a ser utilizados, levando a administração estatal a ser caracterizada de “Nova Gestão Pública” ou reforma gerencial, conforme a definiu Luiz Carlos Bresser – Pereira (BRESSER-PEREIRA, 2009).

Nesse contexto de novos arranjos, a “contratualização de resultados” surge como um dos importantes instrumentos à maneira de elevar o desempenho da administração pública, o que, supostamente, se traduziria, numa etapa posterior, em uma melhor qualidade dos serviços públicos oferecidos.

Em sintonia com as reformas no âmbito da administração, os modos de regulação da gestão da educação básica – etapa da educação privilegiada nesta pesquisa – passou a vivenciar, também, uma série de reformas que apresentam elementos com potencial de situá-las num regime regulatório gerencial ou “pós-burocrático”, conforme a denominou Maroy (2011).

O autor, ao acompanhar, por meio de pesquisa, a evolução dos modos de regulação implantados por autoridades em cinco países¹, assevera que há uma convergência, embora em diferentes graus, de características comuns quanto aos novos arranjos, que tanto podem substituir, quanto superpor os antigos modos de regulação. Dentre eles, Maroy (2011) destaca a promoção de avaliação externa, a definição de objetivos curriculares *standart*, a promoção da livre escolha dos pais, a autonomia de gestão e a autonomia pedagógica dos estabelecimentos.

No caso brasileiro, embora alguns pesquisadores (PRADO, 2007, 2012; GOMES, 2009) já venham se debruçando sobre o tema da reforma gerencial da educação, analisando-a, por exemplo, do ponto de vista de sua implementação, ou em uma perspectiva comparada a outros países, não se pode afirmar que haja um conhecimento acumulado sobre o assunto, até mesmo por ser recente esse tipo de reforma, no contexto brasileiro, que tem como marco temporal o início dos anos de 1990.

¹ A pesquisa investigou a regulação educacional na Inglaterra, Bélgica, França, Hungria e Portugal. A esse respeito ver Maroy (2011).

Nesse sentido, acredita-se que alguns aspectos da reforma gerencial, no âmbito da educação, não foram, ainda, devidamente estudados, como é o caso do contratualismo², que vem se configurando como um componente da atuação estatal na regulação da educação básica, conforme tem se dado no Estado de Minas Gerais e sobre o qual esta pesquisa se debruça.

Problema, objetivos e metodologia

O debate em torno dos contratos de resultados ou contratos de gestão foi introduzido no cenário brasileiro no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, 1995, 1998, 2004, 2006).

Para o autor, a administração pública gerencial, na qual se inserem os contratos de gestão, configura-se como uma resposta ao aumento das funções econômicas e sociais do Estado, bem como em decorrência do desenvolvimento tecnológico e da globalização dos mercados mundiais. Dentre as características básicas desse modelo gerencial estão, segundo Bresser-Pereira (2006), o foco no cidadão e a obtenção de resultados, alcançados a partir de uma administração pautada no pressuposto de que os políticos e os servidores públicos “são merecedores de grau limitado de confiança” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.28) e, por isso, a descentralização e o contrato de gestão configuram-se como formas apropriadas para se efetivar o controle dos gestores públicos.

Segundo Pacheco (2004, 2010), que também tem se dedicado ao tema do contratualismo no Brasil, os contratos de gestão têm se mostrado uma boa estratégia para a melhoria dos resultados no serviço público, à medida que substitui o controle clássico político (pautado pela hierarquia) e burocrático (pelo cumprimento de normas) pelo controle baseado em resultados e implanta certa competição administrada que dá visibilidade aos resultados.

Contudo, a autora não deixa de reconhecer a contradição que parece marcar esta forma de gestão, pois ao mesmo tempo em que ela permite a flexibilidade e autonomia de gestão, também busca alinhar a parte contratada às prioridades da contratante que, no caso, é a formuladora da política.

Pesquisa mais recente de Prado (2012), “O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na Educação Básica: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em

²Está se utilizando o termo “contratualismo”, aqui, para designar a abordagem utilizada pelo estado de Minas Gerais à maneira de mediar as relações entre governo e servidores, via assinatura de contratos de gestão.

Perspectiva Comparada”, como o próprio título sugere, investigou a etapa da implementação das reformas nos dois estados, identificando os limites e possibilidades da implementação *top-down*³ em um contexto no qual a burocracia de linha de frente tem forte impacto sobre a eficácia da implementação da reforma, mas, ao mesmo tempo, tem um comportamento resistente aos componentes deste modelo reformista.

O autor concluiu que a implementação da avaliação externa, de um sistema de metas por unidade escolar, da política de bonificação por resultados e de um sistema de progressão por mérito na carreira docente dependem do alto escalão, que busca vencer as resistências e críticas contrárias e induzir a seleção e permanência de qualidade por meio do desenho da política e de seu monitoramento. O alcance dessas duas condições, do ponto de vista da implementação de reformas do tipo *top-down*, na área educacional, é suficiente, segundo Prado (2012), para que a implementação seja eficaz.

Por outro lado, segundo o autor, a eficácia da implementação no que se refere à atuação dos níveis intermediários e da burocracia de frente, no caso da educação, dos analistas, técnicos educacionais e professores, “depende da capacidade administrativa destes dois estratos que atuam *in loco*” (PRADO, 2012, p. 336).

Em 2011, a dissertação de mestrado de Segatto, embora não tenha se detido especificamente sobre os contratos de gestão, ao investigar as mudanças educacionais orientadas por desempenho nos estados brasileiros, concluiu que Minas Gerais foi o Estado que mais cedo adotou a contratualização, pelo fato de já ter realizado reformas “em prol do maior controle do sistema e da meritocracia no passado” (SEGATTO, 2011, p. 81).

Augusto (2010), em sua tese de doutoramento, cuidou de examinar a regulação da política educacional mineira sob a perspectiva da “obrigação de resultados”, definida pelo programa reformista “Choque de Gestão”. Para isso, a autora fez um recorte na sua pesquisa, priorizando o grupo dos inspetores escolares⁴ e seu papel dentro da nova política educacional. Os resultados de seu estudo, que não procurou detalhar os contratos de gestão, constataram que as “medidas políticas” foram “decididas sem a participação dos envolvidos”, de uma maneira linear e hierárquica, levando a um descontentamento por parte dos Inspectores Escolares que se sentem não reconhecidos profissionalmente (AUGUSTO, 2010, p. 11).

3 A abordagem *top down* parte da premissa de que os atores que ocupam o alto escalão do governo são capazes de definir a maneira “ideal” de implementação de uma política. Assim, ela seria implementada de “cima para baixo”. A esse respeito ver Trosa (2010) e Prado (2012).

4 A função dos inspetores escolares é proporcionar a ligação entre os órgãos do sistema educacional, quais sejam, as secretarias, central e regional de educação, e as unidades escolares. Seu papel está ligado, principalmente, aos aspectos administrativos como escrituração e organização de arquivos informacionais escolares.

No ano de 2009, Gomes, à luz da teoria da Nova Gestão Pública, se propôs a analisar a relação causal entre a Gestão por resultados, eficiência e *accountability*, a partir do Programa “Choque de Gestão”. Sem se deter em um setor da administração, especificamente, o autor considerou a experiência mineira ainda tímida na orientação de resultados, “entendido como efeitos, embora tenha avançado no controle por produtos” (GOMES, 2009, p. 4).

Já Prado (2007), em sua dissertação intitulada “O modelo gerencial da Educação: a reforma de Minas Gerais (1991-1998) e Inglaterra (1988-2005) em perspectiva comparada”, deteve-se na comparação do modelo de gestão utilizado em dois sistemas – inglês e mineiro - à maneira de se entender em que medida os dois pautavam-se pelas mesmas diretrizes.

Segundo o autor, a hipótese inicial de que a experiência de Minas Gerais representasse uma aproximação de alto grau em direção ao modelo gerencial inglês não se confirmou, não podendo, portanto, serem comparadas. Dentre os motivos, Prado (2007) cita a ausência de “competição administrada” no caso mineiro, além do fato de Minas Gerais ter introduzido, apenas parcialmente, segundo ele, a *accountability* por resultados, ao contrário da Inglaterra que levou essa estratégia ao seu mais alto grau, ao estabelecer rankings de desempenho por região, como é o caso das *performance league tables*⁵. A ampla divulgação dos resultados por unidade escolar utilizando a mídia não só aumentou o interesse da sociedade pela educação, de acordo com Prado, como também permitiu que se formassem mecanismos de pressão sobre as escolas.

Para Prado (2007), no plano concebido pelos idealizadores da reforma da educação em Minas Gerais, a adoção de práticas coerentes com a Nova Administração Pública ficou muito aquém das expectativas. Ou seja, apesar dos esforços reformistas e da implementação de algumas inovações, a estrutura administrativa da educação básica em Minas Gerais se manteve muito mais coerente com o Modelo Burocrático do que com o Modelo Gerencial da Educação.

Contudo, se o modelo gerencial mineiro não pode ser comparado ao inglês, Brooke (2011, p. 28), ao analisar o uso das avaliações educacionais pelos estados e municípios, reconhece que o sistema avaliativo de Minas Gerais está intimamente ligado às exigências de um novo padrão de administração pública, que, no caso, é aquele voltado ao gerencialismo, marcado, sobretudo, pelos contratos de gestão.

No mesmo ano, Brooke e Cunha (2011), ao apresentarem o resultado de um estudo iniciado em 2006, concluem que o modelo de avaliação do professor em Minas Gerais,

⁵ *Performance league tables* são tabelas publicadas pelo órgão educacional, nas quais é explicitado o desempenho de todas as escolas públicas.

desenhado no âmbito do modelo gerencial implementado, pode ser considerado *high stakes* “na medida em que a progressão horizontal ou vertical na carreira só é permitida para quem recebeu uma avaliação igual ou superior a 70%, [...] e, com duas avaliações seguidas inferiores a 70% ou com quatro em dez avaliações abaixo desse limite, o professor é exonerado do cargo”. Segundo os autores, “mais de 400 professores já foram exonerados por esse motivo” (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 66).

Rocha (2000), por sua vez, tomando como objeto de análise os anos de 1990, ainda que não tenha se detido na abordagem contratual, mesmo porque àquela altura o debate não havia chegado à administração pública brasileira, analisou os fatores que contribuíram para a reforma do sistema estadual de educação de Minas Gerais, no tocante à descentralização.

De acordo com o autor, o modelo de organização da educação em Minas Gerais, implantado pela Reforma Educacional de 1991, vai retomar de forma mais estruturada elementos presentes na primeira reforma, implementada a partir de 1983, à época da abertura democrática. Nesse contexto, um aspecto da reforma era a organização da educação conforme os princípios do “universalismo de procedimentos”, reivindicação esta que já constava da pauta dos trabalhadores havia mais de dez anos.

Interessante notar, a esse respeito, que a reforma do início dos anos de 1990, em Minas, trouxe elementos que, mais tarde, iriam, alguns, se chocar com o modelo implementado a partir de 2003, como é o caso do universalismo de procedimentos, do princípio da isonomia que representa, exatamente, o reverso da remuneração diferenciada proposta pela administração gerencial. Por outro lado, como se pretende analisar nos capítulos seguintes, muitos outros aspectos das reformas antecedentes concorreram para institucionalização do modelo contratual que se encontra no âmago da reforma denominada gerencial mineira.

Assim, pode-se dizer, a princípio, que o desenho da reforma empreendida a partir de 2003, com base no modelo gerencial, em Minas Gerais, é o resultado de várias “gramáticas políticas”, conforme descreveu Nunes (1997), analisando outro contexto.

A retomada dos estudos realizados, no contexto das reformas gerenciais da educação, foi um caminho necessário para que se pudesse construir o problema desta pesquisa que se propõe, assim, a responder **como a agenda da educação, regulada pelos contratos de gestão e, portanto, pautada numa lógica gerencial de administração, institui-se em Minas Gerais?**

Objetivou-se, assim, investigar o caminho feito pelo Estado na institucionalização do “Contratualismo”, na área educacional; compreender o desenho da política implementada no

âmbito da rede estadual de educação, os atores e mecanismos mobilizados para a sua implementação, compreender em que medida o contratualismo mineiro traz consigo potencial para ser considerado um “acordo de vontades” entre as partes contratantes, e, por fim, o que tal arranjo sugere enquanto modelo de Estado.

Para tal, deseja-se examinar e explicitar i) a natureza da abordagem contratual na filosofia e teoria políticas; ii) o caráter do contratualismo na administração pública; iii) a institucionalização do modelo contratual na educação mineira, com base na dimensão normativa-legal; iv) a institucionalização, por meio da dimensão política-administrativa, dessa forma de regulação; v) os desdobramentos da reforma administrativa, na qual se insere o contratualismo, para a visão de Estado vigente, no contexto educacional.

No tocante a esses objetivos da pesquisa, cabe esclarecer, de plano, que esse trabalho, ao trazer para o debate a noção contratual formulada pela teoria e filosofia políticas, em autores como Locke (1660)⁶, Rousseau (1762)⁷ e Rawls (1971, 1992, 2011)⁸, não se pretendeu situá-los no mesmo plano que o contratualismo na reforma da administração pública. O que se desejou foi entender se, em alguma medida, os contratos de gestão dialogariam com as ideias da tradição contratual de modo a alcançar uma lógica administrativa baseada em um acordo livre, entre partes que desejam contratar algo, na esfera pública.

Nesse sentido, buscou-se examinar, por exemplo, se alguns elementos que se pressupõe presentes, de modo geral, em um contrato, como liberdade e consentimento das partes, estariam presentes na abordagem contratual na esfera do contratualismo mineiro. Afinal, como afirma Rawls (1992, p. 40), “qualquer acordo válido, deve ser estabelecido sob condições apropriadas”, o que significa “situar equitativamente pessoas livres e iguais, e não conceder a algumas pessoas maior poder de barganha que a outras. Além disso, ameaças de força e coerção, mentira e fraude, e assim por diante, devem ser excluídas”.

Para os fins desse trabalho, tomaram-se os termos “pacto”, “acordo” e “contrato” como sinônimos.

⁶ Está se referindo, aqui, ao livro “Segundo Tratado sobre o Governo”, de John Locke, publicado em 1690. Será utilizada a edição do livro de 2010, da editora Martin Claret nesse trabalho.

⁷ Está se referindo, aqui, ao livro “Do Contrato Social”, de Rousseau. Nessa pesquisa, se utilizará a edição de 2010, da editora Folha de São Paulo.

⁸ Nesse trabalho, serão utilizados as concepções de contratualismo elaboradas John Rawls, inicialmente, em 1971, no seu livro “Teoria da Justiça”, revistas, depois, no artigo “Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica”, de 1992, e, finalmente, a sua conferência IX – Resposta a Habermas, que se encontra no seu livro de 2011, “Liberalismo Político”, quando o autor norte americano responde às críticas feitas por Habermas à primeira edição de “Political Liberalism”, de 1993.

À maneira de concretizar os objetivos propostos, optou-se por uma pesquisa qualitativa, com a abordagem da análise documental. A abordagem qualitativa, na visão de Groulx (2012, p. 97), tem sido considerada promissora quando se deseja “adquirir uma percepção mais holística dos problemas e das questões e a proceder a um ‘reenquadramento socioantropológico’, a fim de ter em conta o contexto sociocultural de cada situação-problema e de compreender a especificidade e a complexidade dos processos em jogo.

A análise documental, por sua vez, de acordo com Bardin (2009, p. 47), é “um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência”. Nesse sentido, está se tomando a fonte “documento”, no sentido mais amplo a que lhe atribui Severino (2007, p. 122), incorporando, por isso mesmo, a essa categoria, jornais, fotos, filmes, gravações, documentos legais, oficiais que ainda não tiveram “tratamento analítico”, sendo, pois, a “matéria prima, a partir da qual o pesquisador vai desenvolver sua investigação e análise”.

Quanto ao procedimento de tratamento dos dados, Bardin (2009, p. 48) alerta que a informação documental apresenta analogias com parte das técnicas de análise de conteúdo. Para o autor, enquanto a “documentação trabalha com documentos”, [...] a análise do conteúdo se volta para a mensagem; se o primeiro se volta para a classificação, o segundo tem como uma das categorias de análise a temática; enquanto a análise documental refere-se à representação condensada da informação para fins de armazenamento e consulta, a análise do conteúdo presta-se à manipulação de mensagens “para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem”.

Isso posto, os documentos selecionados para este trabalho serão “tratados” a partir da análise de conteúdo, que tomará os textos, na sua integralidade, de modo a proceder à análise temática.

Nesse caso, considerou-se pertinente a análise semântica do texto, tendo em vista o contexto em que a mensagem se insere, embora a observação da recorrência de palavras e expressões, que é também uma forma de análise, poderá ser utilizada para subsidiar o trabalho.

Segundo Luna (2009, p. 56), quando se trata de análise documental, “quanto mais ‘oficial’ for um documento, mais primária será a fonte”. Assim sendo, foram privilegiadas neste trabalho fontes primárias como publicações oficiais do poder Legislativo e do Executivo, trabalhos que estejam relacionados, direta ou indiretamente, ao tema do

contratualismo na gestão pública, publicações de órgãos do governo estadual, centros de pesquisa e documentos representativos da sociedade civil.

O levantamento do material coletado compreende documentos normativos produzidos tanto pelo Executivo e Legislativo, quanto por outros órgãos e instituições, além de documentos informativos, conforme se pode ler a seguir:

1. Normativos

- 1.1. Cartas Constitucionais
- 1.2. Legislação infraconstitucional ordinária, complementar, delegada
- 1.3. Mensagens do Executivo à Assembleia Legislativa
- 1.4. Planos de Governo do Estado
- 1.5. Planos estaduais de educação
- 1.6. Acordos de Resultados
- 1.6. Relatórios de Execução de Metas
- 1.8. Relatórios de Avaliação
- 1.9. Relatórios do Conselho Estadual de Educação
- 1.10. Pareceres e Resoluções do Conselho Estadual de Educação
- 1.11. Boletins pedagógicos do Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública - SIMAVE
- 1.12. Revista Contextual do SIMAVE
- 1.13. Cadernos do Programa de Avaliação da Alfabetização – ProAlfa
- 1.14. Conteúdo Básico Comum – CBC
- 1.15. Regulamentações e atos administrativos da Secretaria de Estado da Educação - SEE/MG
- 1.16. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
- 1.17. Plano plurianual mineiro
- 1.18. Relatórios da Ouvidoria Educacional
- 1.19. Atas de projetos de lei tramitados na Assembleia Legislativa do Estado
- 1.20. Atas de pronunciamentos do Legislativo no trâmite de projetos de lei na Assembleia.

2. Informativos

- 2.1. Pronunciamento de autoridades, da alta burocracia, da burocracia intermediária do Estado de Minas;

- 2.2. Material informativo disponível nos sítios da SEE/MG, do Estado para Resultados – EpR;
- 2.3. Material de divulgação disponíveis nos sítios governamentais;
- 2.4. Material de divulgação disponível no sítio do Ministério da Justiça;
- 2.4. Matérias jornalísticas.

O desenho da trilha metodológica percorrida na pesquisa apresenta-se, assim, de acordo com o seguinte fluxograma representado na Figura 1.

Figura 01. Fluxograma do desenho da pesquisa

Desse modo, as etapas da pesquisa documental consistiram no levantamento dos principais documentos que contêm a descrição dos programas, objetivos, diretrizes políticas e

estratégicas de ação de governo, assim como do levantamento do ordenamento jurídico que envolve o tema – leis, decretos, resoluções, entre outros – que indicam o caminho trilhado por Minas Gerais rumo aos contratos de gestão, como medida reguladora da educação básica, no âmbito do Estado.

A construção do *corpus* da pesquisa deu-se em duas etapas: a primeira constituiu-se de uma revisão da literatura em torno da temática, com o objetivo de buscar um referencial teórico para o estudo. Na esteira de Triviños (1987), acredita-se que não é possível interpretar, explicar e compreender a realidade sem um referencial teórico. Todavia, a teoria não compõe um modelo no qual qualquer realidade deve se adaptar. Ao contrário, é a realidade que aperfeiçoa a teoria.

Realizou-se, para isso, uma pesquisa bibliográfica em periódicos, livros, capítulos de livros, dissertações, teses, trabalhos publicados em anais de eventos. Parte desse conjunto bibliográfico compõe-se de trabalhos teóricos vindos do campo da administração pública, direito, ciência política, filosofia política e da sociologia. A definição desse referencial possibilitou maior domínio não somente dos estudos em desenvolvimento, mas também de embasamento teórico analítico.

A segunda parte reúne trabalhos que se debruçam sobre as várias questões educacionais, como as reformas ocorridas, as ouvidorias educacionais, os conselhos de educação, as mudanças curriculares, planejamento e avaliação educacional. Foram consultados, nesse sentido, dissertações, teses, ensaios, capítulos de livros, resenhas, anais de eventos, entre outros.

Estrutura do trabalho

Cabe salientar, de início, que, em alguma medida, este estudo dialoga com a construção do desenho metodológico feito por Freitas (2004) na sua tese de doutoramento, por reconhecer que o caminho trilhado pela autora de “Avaliação da Educação Básica no Brasil: dimensão normativa, pedagógica e educativa” pode ser promissor para esse trabalho.

Dito isso, a pesquisa que examinou a instituição da agenda contratual na regulação da educação, no âmbito do Estado de Minas Gerais, por meio da dimensão normativa-legal e política-administrativa, assim como os efeitos dos mecanismos mobilizados para a visão de Estado que vigia em Minas, justifica-se na medida em que, somando-se a outros estudos do gênero, venham a contribuir para aumentar o debate em torno desse tema (contratualismo), que embora venha se consolidando como estratégia de regulação educacional, mostra-se ainda

tímido nas produções científico-acadêmicas, conforme verificado por Prado (2012) e que pode ser confirmado pelo acesso Banco de Teses da CAPES.

Ademais, conforme aconselha Abrucio (2006, p. 22), “é preciso fazer um balanço das reformas estaduais, analisando o que ocorreu, as motivações e os atores vinculados ao processo de mudança, os acertos e erros, além de mostrar a agenda que falta colocar na ordem do dia, definindo que passos seriam necessários para realizá-la”. Embora a pesquisa não atenda a todo o escopo apresentado pelo autor, seguramente, alguns desses importantes pontos foram objeto de exame, no âmbito da pesquisa.

Além dessa Introdução, o trabalho estruturou-se em quatro capítulos, seguidos das considerações finais e referências bibliográficas. No primeiro capítulo procurou-se fazer uma incursão na filosofia e teoria política de maneira a compreender as concepções de “contrato” formuladas por autores clássicos, à maneira de se entender em que medida alguns pressupostos estruturantes dos contratos de gestão seriam tributários daqueles. Examinou-se, ainda, o contrato de gestão no âmbito da administração pública e sua gênese no Brasil.

A instituição dos contratos de gestão na regulação educacional mineira, na sua dimensão normativa-legal, foi abordada no segundo capítulo. Privilegiou-se a análise da edição do “Acordo de Resultados”, nome dos contratos de gestão adotado no âmbito da reforma administrativa mineira, a partir de 2003, firmado pelo governo com a Secretaria de Estado de Educação e desta com as unidades de ensino e Secretarias Regionais de Ensino (SRE) no ano de 2009, por entender que, neste ano, as diretrizes do programa, no campo educacional, já estavam consolidadas, não havendo, portanto, alterações no documento, ao contrário das primeiras edições em 2007 e 2008.

Já o exame dos mecanismos político-administrativos que foram mobilizados no âmbito educacional, à maneira de efetivar a contratualização, compõe o terceiro capítulo.

O quarto, por sua vez, consistiu na análise das estratégias evocadas nas duas dimensões da reforma mineira (normativa-legal e político-administrativa) e no que elas representam enquanto indícios de uma reforma de Estado e não apenas uma reforma do aparelho estatal.

Nas considerações finais buscou fazer uma revisão do percurso de pesquisa, a apresentação dos resultados a que se chegou.

CAPÍTULO I

CONTRATUALISMOS

Desejo investigar se na ordem civil pode existir alguma regra de administração legítima e segura tomando os seres humanos como eles são e as leis tais como possam ser.

(...)

Visto que nenhum homem tem qualquer autoridade natural sobre seu semelhante e visto que a força não produz direito algum, restam, então, as convenções como base para toda autoridade legítima entre os seres humanos.

J.J. Rousseau. **Do Contrato Social**. Livro Primeiro.

Esse capítulo aborda, inicialmente, as elaborações de “contrato social” desenvolvidas por Locke (1690) e Rousseau (1762), nas quais os autores cuidaram de dar ênfase à formulação de uma teoria normativa de governo, ou melhor, da teoria do governo legítimo. Ambos partem de uma concepção de direitos naturais que lhes permite pensar o modo correto de constituição de um governo legítimo, ao mesmo tempo em que se estabelece o limite de ação desse governo, forjando, em seguida, o conceito de soberania.

O debate que Locke (1690) dedica à discussão da extensão do poder legislativo, apresentando os limites que lhe são impostos, principalmente, para se afirmar o princípio da legitimidade de um governo, como a proibição da autoridade suprema de governar com “atos extemporâneos e arbitrários”, com “decretos casuísticos”, subsidiará, em alguma medida, a discussão da via normativa-legal privilegiada pelo executivo e endossado pelo legislativo para se instituir os contratos de gestão no âmbito da educação mineira estadual.

A discussão do contrato social, no capítulo, contempla, ainda, as formulações feitas por Rawls (1971, 1992, 2011), cujo foco não recai, de modo direto, sobre a questão da legitimidade de um governo, mas, sobre a elaboração de uma teoria de justiça que sirva de base para uma sociedade bem ordenada. Contudo, o modelo contratualista de Rawls inaugura uma nova agenda de questões, como acertadamente aponta Araujo (2002), à medida que o seu modelo contratual sobre a justiça rearticula a dimensão da legitimidade, ao discutir a sua teoria da justiça nas sociedades democráticas, levando-o, em última análise, a afirmar que nem sempre o que é legítimo significa dizer que é justo.

Essa agenda de questões que articula justiça, legitimidade e democracia é utilizada, no âmbito desse trabalho, para se pensar, também, o processo de implementação dos contratos de gestão na reforma de Minas, sobretudo no que diz respeito à “razão pública”, no sentido rawlsiano do termo, ou seja, no tocante à argumentação de legisladores, chefes do Executivo e

juízes, abrangendo, ainda, a argumentação de candidatos em eleições para cargos políticos e de líderes partidários (RAWLS, 2011, p. 452).

Faz-se necessário, todavia, sublinhar que não se intencionou, nesse trabalho, estabelecer uma relação direta entre as concepções sobre “contratos” dos diferentes autores, apenas se examinar em que medida era possível identificar algum diálogo entre os elementos constituintes que se pressupõe conter um acordo, como o consentimento, o desejo de contratar das partes e o equilíbrio entre elas. Além disso, buscou-se entender como questões de legitimidade de governo e de equidade discutidas no bojo do contratualismo de Locke, Rousseau e Rawls têm algo a dizer no processo de implementação do processo contratual da reforma do aparelho estatal mineiro.

1.1 O contratualismo como fundamento e natureza do Estado

John Locke (1690) vai desenvolver a sua teoria em torno do fundamento e da natureza do Estado a partir de duas premissas: i) O contratualismo nasce do individualismo. ii) O princípio de legitimação das sociedades políticas é exclusivamente o consenso.

Segundo ele, para entendermos bem o poder político devemos levar em conta o estado de natureza em que os homens se encontram. Nesse estado, as pessoas vivem em total liberdade, dentro dos limites da lei da natureza, sem que seja necessária a autorização ou a dependência da vontade de outrem para realizar seus intentos. Nesse estado natural, as pessoas são, além de livres, iguais, e “qualquer poder e jurisdição são recíprocos, e ninguém tem mais do que qualquer outro” (LOCKE, 2010, p. 15). Portanto, sendo da mesma ordem e da mesma espécie, com as mesmas vantagens, as “criaturas” são todas iguais, sem sujeição a nenhum outro indivíduo.

Porém, caso ocorra que algum indivíduo invada ou ataque o direito do outro, a execução da lei, neste estado de natureza, se dá por qualquer pessoa, uma vez que todos são iguais. Assim sendo, se “qualquer um no estado de natureza pode castigar alguém pelos malefícios que possa ter cometido, os demais também podem fazê-lo, pois naquele estado de perfeita igualdade [...] todos necessariamente devem ter o direito de também o fazer” (LOCKE, 2010, p. 17).

A noção de estado natural lockeana não deve, porém, conforme alerta Bobbio (1988), ser confundida com a noção teológica, que está vinculada a um estado de graça. Embora tanto na perspectiva teológica quanto na jurídico-política o estado do homem seja entendido como insuficiente para se alcançar a totalidade da condição humana, no primeiro caso, o homem só

se redime a partir da salvação, por meio da graça, enquanto na perspectiva de Locke, o homem exige como “instrumento de integração ou aperfeiçoamento de sua condição humana [...] o estado civil” (BOBBIO, 1988, p. 170).

O raciocínio de Locke desenvolve-se, assim, mediante quatro assertivas:

- 1) as leis naturais podem ser violadas;
- 2) as violações da lei natural devem ser punidas;
- 3) no estado de natureza, o poder de punir cabe à parte lesada;
- 4) quem é juiz em causa própria não consegue ser imparcial e tende a vingar-se, em vez de punir. (BOBBIO, 1988)

O problema para Locke, conforme se pode apreender pelas assertivas, não são os excessos cometidos no estado de natureza, mas a ausência de uma instituição imparcial, capaz de julgar e punir os culpados.

Contudo, para o autor inglês, a passagem do estado de natureza para o estado civil não implica a eliminação completa do traço natural, mas sua recuperação, na medida do possível, se dá sob o signo do estado civil.

De acordo com Bobbio (1988, p. 172), o significado da teoria de governo de Locke reside “na demonstração de que o poder civil é a única forma não de instaurar o estado da natureza ideal, mas de permitir a sobrevivência das leis naturais, o qual é compatível com a natureza real do homem.”.

É, pois, nessa perspectiva que Locke (2010, p. 20), no seu “Segundo Tratado sobre o Governo”, esclarece que:

[...] o governo civil seja o remédio correto para o inconveniente do estado de natureza, que devem certamente ser grandes, se os homens têm de ser juízes em causa própria. É fácil imaginar que quem foi bastante injusto para se tornar capaz de causar dano a um irmão dificilmente será justo o bastante que condene a si mesmo por isso; mas desejaria que meus objetores lembrassem que os monarcas absolutos são somente homens.

A teoria de Locke vai divergir da de Rousseau à medida que para este a recuperação do estado de natureza, como um novo estado, reintegraria a natureza humana corrompida pela civilização, enquanto para aquele, a nova condição humana manteria sua primeira essência. Isto quer significar que o modelo lockeano é baseado na dualidade: o homem é, a um só tempo, resultado de seu estado de natureza e de sua condição civil, uma vez que esta não exclui aquela.

1.2 O nascimento do poder civil

É a partir da observação das premissas de que o contrato nasce do individualismo e que o consenso é o único princípio de legitimação das sociedades políticas que se pode compreender a teoria de Locke acerca da instituição do poder civil.

O autor, ao tratar do começo das sociedades políticas, lembra que os homens, pela sua natureza, “são livres, iguais e independentes, e por isso nenhum pode ser expulso de sua propriedade e submetido ao poder político de outrem sem dar seu consentimento” (LOCKE, 2011, p. 68). Esse “consentimento” só pode se efetivar, pois, a partir de um acordo entre todos, e cada um, dos membros de uma comunidade que decide abandonar o estado de natureza.

Apreende-se daí, então, o porquê de o contrato só se efetivar a partir do individualismo. Somente “eu”, com a minha liberdade, posso renunciar à condição a que me encontro e dar o meu consentimento para pactuar, firmar um acordo com outro.

Essa primeira premissa leva, necessariamente, à segunda. À medida que apenas indivíduos originalmente livres e iguais se submetem a um poder comum, esse acordo deve ser entendido como instrumento necessário à afirmação do princípio da legitimação; afinal, o poder concedido a outrem não derivou da coação, de um estado de escravidão ou constrangimento, mas, sim, do consentimento.

Isso significa que o “governante, ao contrário do pai ou do dono de escravos, cujo dever de obediência vem de outros artifícios, necessita que sua autoridade obtenha consentimento para que seja considerada como legítima” (BOBBIO, 1988).

Em Locke, todavia, a transferência dos direitos naturais é parcial à medida que, ingressando na sociedade civil, os indivíduos renunciam a um único direito que é o de fazer justiça com as próprias mãos e conservam todos os outros, principalmente, o direito de propriedade que é o sentido último para que os indivíduos instituem o estado civil, na perspectiva do autor. O próprio Locke (2011, p. 84) assim se expressa a esse respeito: “Por poder político entendo o direito de fazer leis com penalidade de morte e, por conseguinte, com toda penalidade menor, para o fim de regulamentar e conservar a propriedade.”

Embora não pareça haver dúvidas de que, neste trecho, Locke referia-se à propriedade, em sentido restrito, ao longo de seu “Segundo Tratado” ele explica que “por propriedade entendo, aqui e alhures, aquilo que os homens têm, quer na própria pessoa, quer nos bens materiais” (LOCKE, 2011, p. 115).

Ao consentimento necessário para firmar o pacto, Locke introduz o conceito da maioria. A partir do momento em que o corpo político é instituído, as deliberações dos seus componentes são consideradas deliberações de todo o corpo político.

Na visão de Bobbio (1988, p. 222), a “aceitação da regra da maioria indica que, ao ingressar na sociedade política, os indivíduos renunciam à sua independência natural, reconhecendo-se como partes integrantes de um conjunto.”.

Sendo sujeitos, então, *de* (não *a*) um acordo, os homens transferem parcialmente seus direitos naturais à maneira de se formar um corpo político em benefício de todos, sobretudo, um corpo político que se comporte como juiz imparcial nas causas.

No que tange à criação do corpo político e a obediência às delegações da maioria, se expressa Locke (2010, p. 69), nos seguintes termos:

Ora, apenas o consentimento dos indivíduos leva a comunidade a agir, e é necessário, para que um corpo se mova em certo sentido, que o faça movido pela força maior, ou seja, a do consentimento da maioria; se assim não fosse, seria impossível que uma comunidade agisse ou conservasse sua identidade de corpo, que a aquiescência dos indivíduos que a formaram concordou em que fosse; por isso, todos ficam obrigados pelo acordo estabelecido pela maioria. Observamos, pois, que nas assembleias que têm poderes para agir mediante leis positivas, a decisão da maioria considera-se como sendo de todos e, sem dúvida, decide, investida do poder de todos pela da natureza e da razão. E assim o indivíduo, concordando com outros em formar um corpo político sob o governo, assume a obrigação para com os demais membros dessa sociedade de submeter-se à resolução que a maioria decidir. Se assim não fosse, o pacto inicial que o liga aos outros e o incorpora a uma sociedade nada significaria e nem mesmo pacto seria se aquele indivíduo ficasse livre e sem nenhum vínculo, diferente do estado de natureza. E que caracteres teria para ser pacto? Seria um novo compromisso, se não estivesse vinculado por regras de comportamento da sociedade, às quais desse assentimento? [...]”.

Nota-se que Locke insiste no fato de que o contrato não teria sentido se os pactários, após consentirem formar um corpo político, não fizessem esse “corpo” se mover pela “força maior”, ou seja, o poder civil precisa, além da legitimidade, oriunda do consentimento, da submissão às decisões da maioria. Do contrário, o pacto não teria qualquer significado, pois não estaria vinculado às regras da sociedade a que deu o consentimento para se fundar.

1.3 Limites a que deve ser submetido o poder civil

Conforme já foi salientado anteriormente, para Locke, o principal objetivo para que os homens renunciassem a condição de liberdade e independência em que viviam no estado de natureza é a preservação da propriedade privada. Isso porque, para Locke (2010), nesse estado

faltam as condições necessárias para se alcançar esse intento e que podem ser resumidas em i) falta de uma lei estabelecida que definisse o que é justo e injusto e a medida comum para resolver as controvérsias entre os homens; ii) falta de um juiz que julgue com imparcialidade e autoridade tais controvérsias e iii) a falta, também, do poder que sustentaria as sentenças expedidas, garantindo que elas fossem executadas.

Nesse ponto, o autor vai introduzir a figura dos poderes legislativo e executivo como detentores desse direito original. À medida que os homens abandonam a igualdade e a liberdade para que o legislativo disponha desses bens com a intenção de preservar os homens, a sua liberdade e a propriedade, aqueles que detiverem o poder legislativo ou “o poder supremo de uma comunidade”, como o intitula Locke (2010, p. 86, grifo nosso), têm “a obrigação de governá-lo **mediante leis estabelecidas, promulgadas e conhecidas do povo, e não por meio de decretos extemporâneos [...]**”.

Considerado como o poder supremo, o legislativo deveria ser, segundo o autor, a primeira providência “positiva” de todas as comunidades, que agiria no sentido de preservá-las.

Em bela síntese, Locke (2010, p. 90, grifo nosso) refere-se ao poder legislativo nos seguintes termos:

O poder legislativo não é, pois, somente o poder supremo da comunidade, mas sagrado e **intocável nas mãos a quem a comunidade o confiou; nem pode ser um edito, seja de quem for, concebido de qualquer modo ou apoiado por qualquer poder, ter a força e a validade de lei se não tiver a sanção do legislativo eleito pela comunidade**; faltando isto, a lei não teria o que é imprescindível à sua natureza de lei: o consentimento da sociedade sobre a qual ninguém tem o poder de legislar, a não ser por seu próprio consentimento e autoridade que outorga.

O autor passa, a essa altura, discutir a legitimidade do poder para elaborar as leis, que deve ser, na visão lockeana, resultado da aprovação pública e não da coação ou tirania de um soberano. Conclui-se, dessa maneira, que na figura do legislativo convergem o consentimento e a renúncia de um determinado estado ou situação, por parte dos cidadãos, em prol de um bem maior.

Não se pode, pois, falar em pacto, se as leis editadas pelo legislativo não expressam a comunidade que consentiu a sua existência ou se, por alguma razão, esse mesmo legislativo abriu mão de uma prerrogativa sua em favor de outrem, por exemplo, para o executivo.

Nesse sentido, Locke vai apresentar os limites a que deve submeter o legislativo para que seja digno do consentimento recebido pela comunidade e a quem, unicamente, deve prestar contas.

O primeiro limite diz respeito ao objeto transmitido pelos homens ao poder civil. De acordo com a teoria lockeana, apenas a capacidade de conservar e proteger os seus bens são objeto de renúncia por parte da comunidade. O direito à vida, à liberdade e aos bens são considerados direitos naturais e, como tal, inalienáveis e invioláveis.

A afirmação do princípio da legalidade, que proíbe a autoridade suprema governar com atos extemporâneos, com “decretos casuísticos, de acordo com o interesse de grupos e circunstâncias envolvidas”, corresponde ao segundo limite apresentado por Locke. Segundo o autor, referindo-se à delegação de poderes,

é essa a finalidade dos homens transferirem todo poder que possuem naturalmente à sociedade à qual se filiam, sociedade que deposita o poder legislativo nas mãos que julga mais aptas para esse encargo, para que os homens sejam governados por leis explícitas [...]. (LOCKE, 2010, p. 93, grifo nosso).

Ainda para o autor, se o poder fosse exercido por meio de decretos extemporâneos e resoluções indeterminadas, os “homens ficariam em situação pior que no estado de natureza”. (LOCKE, 2010, p. 94).

Já o terceiro limite trata da liberdade econômica por meio da preservação da propriedade que representa a razão pela qual os homens tenham desejado de associar. Nesse sentido, esclarece o autor, é inaceitável que o poder legislativo possa dispor arbitrariamente das propriedades dos cidadãos ou tirar parte delas sem o consentimento expresso do proprietário. Locke (2010, p. 95), com o intuito de esclarecer a importância da preservação dos bens e da propriedade, estabelece uma relação com o mundo militar para que fique clara sua teoria. Diz ele:

E para que fique claro que o poder absoluto, onde necessário, não é arbitrário, mas sim limitado por isso mesmo e restrito aos objetivos que requerem o absolutismo, bastará observarmos a prática comum da disciplina militar; pois a manutenção da ordem do exército, e com ele a de toda a comunidade, exige obediência absoluta ao comando de qualquer oficial superior e desobedecer ao mais perigoso ou desarrazoado deles ou com ele discutir implica na corte marcial; entretanto, vemos que nem o sargento [...] pode dar ordem ao soldado que lhe dê um só centavo do dinheiro que tem [...].

Por fim, como quarto e último limite, Locke detém-se no princípio da delegação de poder. Com este princípio, ele afirma que quem recebeu uma delegação não pode, por sua

vez, delegar a outros o poder que lhe foi investido. Portanto, o legislativo não pode delegar ao executivo a prerrogativa de fazer as leis como lhe foi confiado pela sociedade. Em relação a essa situação, Bobbio (1988, p. 226, grifo nosso) esclarece que **“quando isso acontece, os direitos naturais do povo correm perigo e a sociedade civil corre o risco de transformar-se em uma sociedade despótica”**.

A esse respeito, afirma Locke (2010, p. 96, grifo nosso) que:

[...] quando o povo escolher seus representantes, todos sujeitar-nos-emos a regras e seremos regidos pelas leis feitas por estes homens. Dessa forma, **ninguém mais poderá querer que outros lhes elaborem as leis; nem pode o povo estar sujeito por quaisquer leis que não as que forem promulgadas pelos que escolheu e autorizou a fazê-las. Como o poder do legislativo deriva do povo por concessão ou instituição positiva e voluntária, implica somente em fazer leis e não em fazer legisladores, e o legislativo não terá poder de transferir tarefa de fazer leis para outras mãos.**

O que Locke parece chamar a atenção, nesse aspecto, são para os fundamentos de legitimidade do poder que podem ser questionados à medida em que determinado homem ou grupo toma para si o trabalho de elaborar as leis, sem que o povo os tenha elegido para tal empresa. No sentido a que lhe atribui Locke, essas leis, derivadas de outros artifícios como a delegação de poder a outrem, que não o legislativo, não teriam autoridade e o povo não seria obrigado a obedecê-las.

Nesse sentido, se a vontade arbitrária do governante se sobrepõe às leis, que são a vontade do povo, expressa pelo legislativo, altera-se o poder, altera-se o fundamento de legitimidade desse poder, não se podendo mais, por isso mesmo, se falar em contrato ou pacto.

1.4 O contratualismo de Rousseau

A concepção do pacto social foi descrita por Rousseau, no séc. XVIII, e pode melhor ser entendida se partirmos do seu conceito de estado de natureza, segundo o qual os homens viviam isolados pelas florestas, vivendo daquilo que a natureza lhes oferecia, comunicando-se por gestos, em estado de felicidade e completude original o que levou a chamá-los, nessa fase, de “bom selvagem”.

O fim desse estado de plenitude coincidiria, contudo, com a ideia da propriedade privada. A partir do momento em que se instituíssem as posses, a divisão das partes a serem

possuídas, por este ou aquele, se instituiria, também, um estado de luta, passando a vigorar a lei do mais forte.

Para por fim, a esse estado de vida sempre provisório, sempre ameaçador, Rousseau (1762) formula o problema considerando que seria necessário “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado e pela qual cada um unindo-se a todos, obedeça, entretanto, apenas a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes” (ROUSSEAU, 2010, p. 29).

Esse problema encontraria, assim, a solução, na passagem do estado de natureza ao estado civil que se daria por meio de um “contrato social”, segundo o qual cada pactuante aliena todos os seus direitos à comunidade (ROUSSEAU, 1762). Isto quer dizer que a passagem de um estado a outro só seria possível à medida que os indivíduos renunciassem à liberdade natural e à posse natural de bens, concordando em transferir a um terceiro, no caso o soberano, o poder para criar e aplicar as leis, tornando-se, assim, autoridade política. Nesse sentido, o povo conferiria ao soberano o poder para decidir em seu nome.

O soberano, na teoria rousseauniana, parece ser o próprio povo, pessoa coletiva, corpo político de cidadãos. O indivíduo, por meio do contrato, renuncia sua condição de indivíduo, forja sua condição de povo e, como tal, transfere seus direitos para serem transformados em direitos civis. Assim sendo, o governante não é, exatamente, o soberano. O soberano é o povo; o governante será o representante do povo.

Agindo desta forma, Rousseau acreditava ser possível o retorno ao estado de felicidade original devido à superação da dicotomia indivíduo-sociedade uma vez que o contrato social implicaria a ideia do indivíduo como parte da coletividade, numa sociedade de iguais.

Para justificar a legitimidade do Contrato ou Pacto Social, Rousseau vai evocar a teoria do direito natural, segundo a qual todo indivíduo, por natureza, tem direito à vida, à liberdade e àquilo que lhe é necessário para a subsistência. Também por natureza, o direito natural preconiza que todos os homens sejam livres.

Estando presentes essas condições, a liberdade e a igualdade, o Pacto poderia ser realizado. Sua validade enquanto pacto social ou contrato só seria aceita, legitimada, se os contratantes fossem livres, iguais e, então, por desejo, dessem o seu consentimento ao objeto de contratação.

Um importante aspecto da teoria rousseauniana é a separação estabelecida entre o contrato social como fato histórico e como fundamento de legitimidade. Para Rousseau, o pacto entre ricos e pobres, que deu origem ao Estado, é historicamente “um pacto urdido com

o engano (e portanto, a rigor, ilícito), enquanto o ‘contrato social’, através do qual o homem corrompido da sociedade civil deveria reencontrar a felicidade [...] é pura ideia reguladora da razão” (BOBBIO; BOVERO, 1987, p. 64-65).

De acordo com Rousseau, a origem do Estado pode ser traduzida em uma relação de sujeição política, no período compreendido entre o estado de natureza e o início da comunidade formada a partir do contrato, pois, para ele, os ricos convenceram os pobres a se submeterem ao poder daqueles utilizando o argumento dos perigos que envolviam a desunião. É nessa direção que Rousseau (2010, p. 23) vai escrever que “o ser humano nasce livre e em toda parte está a ferros”, já que “todos correram ao encontro de suas cadeias, acreditando garantirem a liberdade”.

Para Rousseau, quando a sociedade civil é fundada sobre a desigualdade não se é possível considerar que o homem seja livre, porque as leis a que ele obedeceria não lhes representaria, não foram postas por ele; assim, o homem só seria livre, à medida que obedecesse à lei a que ele mesmo se deu. É nesse sentido que Bobbio e Bovero (1987, p. 71) chamam a atenção para aquilo que eles consideram como o “núcleo do pensamento de Rousseau”, qual seja, “a distinção entre a alienação a outros e a alienação a si mesmo”.

Isso significa dizer que a liberdade do homem, para Rousseau, efetiva-se por meio da sua atuação [do homem] sobre as coisas, em conformidade com as leis, que, por sua vez, resultam da sua participação. É, pois, com o intuito de viabilizar essa condição partícipe na elaboração das leis que se dá a plena transferência dos direitos naturais do homem para o corpo político que, sendo resultado “da totalidade dos contratantes, deve servir a essa finalidade, ou seja, a de dar a todos os membros desse corpo leis nas quais o homem natural que se tornou cidadão reconheça a lei que ele mesmo se teria imposto no estado de natureza, se nesse estado tivesse podido exercer livremente a própria razão” (BOBBIO; BOVERO, 1987, p. 71)

A vontade geral, nesse sentido, nada mais é, do que a representação do “corpo político” a que Rousseau se refere como a transformação de vários “eu” no “eu comum”.

Nessa perspectiva, a forma de governo que se delineia sob a ótica da vontade geral rousсенiana parece mesmo derivar daquela de Locke (1660), como já fora apontado por Bobbio e Bovero (1987), à medida em que o autor de “O contrato social” distingue, assim como Locke, a figura do poder executivo da figura do legislativo ou, nos termos de Bobbio e Bovero, a “vontade que delibera e dirige e a mão que atua”.

Para Rousseau, está na vontade geral a função da criação de leis que, a seu turno, não devem ser entendidas como decretos do poder executivo, mas como manifestação para o bem

comum, buscando, a priori, a destruição dos interesses próprios e a manutenção da igualdade civil.

1.5 O contratualismo de John Rawls

O debate em torno da noção de contrato social também foi empreendido na segunda metade do século XX, por John Rawls, embora, a ênfase dada pelo autor difira daquela de Locke (1690) e Rousseau (1760), à medida que, para ele, a noção contratual se prestará a tratar, especificamente, de uma teoria de justiça, não da teoria de um governo legítimo.

A lógica contratual rawlsiana, elaborada com o intuito de construir um conceito de justiça capaz de definir a estrutura básica de uma sociedade bem ordenada, na qual “as instituições sociais mais importantes distribuem direitos e deveres fundamentais e determinam a divisão e vantagens provenientes da cooperação social” (RAWLS, 1981, p. 7), inaugura uma nova agenda para a abordagem contratualista, como notou Araújo (2002), à medida que o autor norte-americano articula a questão da justiça à da legitimidade e da democracia.

A questão da construção da teoria de um governo legítimo, com seus limites de atuação, sobre a qual se debruçaram Locke (1690) e Rousseau (1762), foi, num primeiro momento, deslocado por Rawls (1971, 1992, 2011)⁹, para rearticulá-la, posteriormente, ao conceito de justiça formulado por ele, tendo em vista a existência de pessoas consideradas livres e iguais, dotadas de razão, e de um regime constitucional democrático.

Um aspecto para o qual o autor, reiteradamente, chama a atenção é para natureza da sua teoria. Para o autor, à medida que se toma a temática da justiça como sinônimo de equidade, a concepção a ser empregada para a justiça só pode ser política; portanto, a sua teoria exclui qualquer outra dimensão de conhecimento, seja metafísica, moral ou religiosa, voltando-se, unicamente, para uma “concepção política de justiça para uma democracia constitucional” (RAWLS, 1991, p.25). Ademais, o autor enfatiza que o conceito de justiça como equidade é “prático”, apresentando-se não “como uma concepção da justiça que é verdadeira, mas como uma concepção que pode servir de base a um acordo político informado e voluntário entre cidadãos vistos como pessoas livres e iguais. Quando firmemente fundado em atitudes políticas públicas e sociais, esse acordo sustenta os bens de todas as pessoas e associações num regime democrático justo” (RAWLS, 1992, p.33).

9 Para fins desse trabalho, quando se referir ao trabalho de John Rawls “Uma Teoria da Justiça” se utilizará o ano de 1971, quando o livro foi escrito. Entretanto, quando se tratar de citação dessa obra, utilizar-se-á o ano de 1981, que é a edição utilizada pela autora da pesquisa.

A concepção política da justiça como equidade assenta-se, basicamente, para Rawls (1992, p. 35), na “ideia da sociedade como um sistema equitativo de cooperação entre pessoas livres e iguais”.

A cooperação social a que o autor se refere, se difere, segundo ele, da atividade meramente coordenada socialmente, como por exemplo, a atividade coordenada por ordens de autoridade central. Antes, a cooperação significa o reconhecimento público das normas e procedimentos que são aceitos pelos que cooperam e que regulam suas condutas. Além disso, de acordo com Rawls (1992, p. 36) a cooperação implica a ideia de termos equitativos de cooperação; ou seja, “termos que cada participante pode razoavelmente aceitar, contanto que todos os demais também os aceitem.”. Está se tratando, aqui, da reciprocidade, da mutualidade, o que significa dizer que os “benefícios produzidos pelos esforços de todos sejam equitativamente adquiridos e divididos de uma geração para a subsequente” (RAWLS, 1992, p. 36).

Já a ideia de pessoa que a concepção política de justiça adota é aquela “de alguém que pode participar da vida social, ou nela desempenhar um papel, e que portanto pode exercer e respeitar os vários direitos e deveres a ela inerentes (...) um membro plenamente cooperativo da sociedade ao longo de uma vida completa” (RAWLS, 1992, p. 37).

O método de Rawls (1971), utilizado para elaborar a sua teoria da justiça, parte de um alto nível de abstração, principiando por formular na “Posição Original” uma situação contratual hipotética na qual as partes contratantes decidem que conceito de justiça melhor atenderia uma sociedade bem ordenada. Essa posição original deve ser vista, de acordo com o autor, como um “artifício de representação”, que estabelece as condições apropriadas para que o contrato seja válido.

Assim, a posição original representaria a alocação equitativa de pessoas livres e iguais, de modo a “não conceder a algumas pessoas maior poder de barganha que a outras” (RAWLS, 1992, p. 40).

Nessa situação inicial de escolha, “como todos estão em situação semelhante e ninguém pode propor princípios que favoreçam sua própria situação, os princípios de justiça são resultantes de um acordo, um pacto justo” (RAWLS, 1981, p. 15). Para isso, as partes acordantes seriam representadas por indivíduos livres, iguais e dotados de racionalidade e as deliberações se dariam, nas palavras de Rawls, sob um “véu da ignorância”, isto é, sem que as partes contratantes tivessem acesso a qualquer tipo de informação que pudesse comprometer o juízo a ser formado.

O "véu da ignorância" corresponderia, assim, à possibilidade do posicionamento em uma "posição originária", que teria que ser abstraída das contingências do mundo social, não se deixando afetar por elas, para que, assim, fosse possível ter as condições de um "acordo equitativo sobre os princípios da justiça política entre pessoas livres e iguais, "por meio da eliminação do poder de barganha que "inevitavelmente emerge do pano de fundo das instituições de qualquer sociedade, como resultado de tendências cumulativas sociais, históricas e naturais" (RAWLS, 1992, p. 40).

Em "A Teoria da Justiça", o autor conclui que:

Parece razoável e geralmente aceitável que ninguém deva ser favorecido ou desfavorecido pela sorte natural ou por consequências sociais em decorrência da escolha de princípios. Também parece haver amplo consenso sobre o fato de que seria impossível adaptar princípios às condições de um caso pessoal. Mais ainda, devemos garantir que inclinações e aspirações particulares e concepções individuais sobre o bem não afetarão os princípios adotados. (...) Por exemplo, se um homem soubesse que era rico, ele poderia achar racional defender o princípio de que vários impostos em favor do bem-estar social fossem considerados injustos; se ele soubesse que era pobre, com grande probabilidade proporia o princípio contrário. Para representar as restrições desejadas imagina-se uma situação na qual todos estejam privados desse tipo de informação. (RAWLS, 1981, p. 38).

Na "posição original", sob o "véu da ignorância", os pactuários decidiriam por um conceito de justiça a que estariam sujeitos e como não teriam acesso às condições dos casos pessoais poderiam decidir por um conceito justo, que surgiria, exatamente, em decorrência da situação de igualdade em que as partes se encontrassem, na posição original.

Por meio, então, de um procedimento de contrato, o autor define um conjunto de princípios de justiça, dentre eles o "princípio da liberdade" e o "princípio da diferença".

Segundo Rawls, o primeiro princípio se baseia no fato de cada pessoa "ter um direito igual ao mais abrangente sistema de liberdades básicas iguais que seja compatível com um sistema semelhante de liberdades para as outras". Mas, mesmo assim, para o autor, uma redistribuição desigual dos bens primários poderia ser considerada justa, à medida que levasse benefício a todos. Desde que a desigualdade contribua para a melhoria de todos, explica o autor, "a estrutura básica deve permitir essas desigualdades, (...) inclusive a dos menos favorecidos, e desde que a elas sejam compatíveis com a liberdade e a igualdade de oportunidades (...)" (RAWLS, 1981, p. 184).

Partindo, pois, dessa elaboração teórica, o autor forja seu segundo princípio, chamado de "princípio da diferença", que consiste na premissa de que "as desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de modo a serem ao mesmo tempo para o maior benefício

esperado dos menos favorecidos e vinculados a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades” (RAWLS, 1981, p. 88).

Assim sendo, ao se levar em conta os dois princípios da estrutura básica da sociedade, se teria uma organização em que as liberdades individuais seriam respeitadas e a desigualdade na distribuição de renda tenderia a favorecer aqueles que se encontram em desvantagens do ponto de vista socioeconômico, criando, dessa maneira, condições de se lidar com todo tipo de arbitrariedade que subjaz a distribuição de habilidades naturais e posições sociais entre os indivíduos.

1.6 Justiça, legitimidade e democracia em Rawls

Ao analisar o que denomina “novo contratualismo”, Araújo (2002) argumenta que a compreensão da agenda de questões que Rawls traz para o debate contratualista exige que se examinem os movimentos operados pelo autor sobre três dimensões principais: a justiça, a legitimidade e a democracia.

Ao redimensionar o problema da construção de um governo legítimo, colocando no centro da discussão a ênfase na justiça como equidade, outros deslocamentos são feitos com importantes implicações. Uma delas, sobre a qual Araújo (2002, p. 82) já se debruçou, é o reconhecimento de que é mais importante saber-se parte de uma comunidade política “que é normatizada por regras de cooperação justas” e se tem “um governo que se esforça para conservá-las”, do que se pertence “a esta ou aquela nação”, no sentido que contratualistas como Locke (1690) cuidaram de tratar, na questão da formação do Estado nacional e da soberania.

Nesse sentido, o princípio da legitimidade para Rawls está vinculado não à identidade de uma comunidade, mas ao conteúdo das decisões de governo, de maneira a compreender se elas podem ser tidas como justas ou não, permitindo “pensar diretamente sobre a justiça das decisões para uma variedade de níveis e tipos de governo (...)” (ARAÚJO, 2002, p. 83).

É nesse âmbito, que Rawls (2011) vai contrapor questões de justiça às de legitimidade. Na sua conferência IX, na qual responde às críticas feitas por Jürgen Habermas, à primeira edição do livro “Political Liberalism”, de 1993, o autor faz a distinção entre os dois termos. Diz o autor:

Enfocar a legitimidade, em vez de justiça, pode parecer um aspecto de importância menor, na medida em que podemos considerar que “legítimo” e “justo” dizem respeito à mesma coisa. Basta uma breve reflexão para percebermos que não é esse o caso. **Um rei legítimo ou uma rainha legítima podem governar de acordo com uma estrutura justa e efetiva**

de governo, mas também é possível que não o façam, e certamente podem não governar de forma justa, embora o façam de forma legítima. O fato de serem legítimos diz alguma coisa sobre o *pedigree* deles: como conseguiram alcançar suas posições. Isto diz respeito a se eram herdeiros legítimos do trono de acordo com as normas e tradições estabelecidas, por exemplo, da Coroa inglesa ou da Coroa francesa. (RAWLS, 2011, p. 506-507, grifo nosso).

A contraposição entre justiça e legitimidade é retomada em outra passagem, na qual Rawls reafirma que suas considerações são aplicáveis, também, ao regime democrático que, a seu ver, “pode ser legítimo e estar em conformidade com uma longa tradição que teve origem quando sua Constituição foi inicialmente referendada pelo eleitorado (o povo) em uma convenção especial de ratificação”. Contudo, argumenta o autor que mesmo assim, pode ser que o regime “não seja justo ou que dificilmente se possa considerá-lo justo, e isso vale também para suas leis e políticas. Consideram-se legítimas as leis que foram aprovadas por sólidas maiorias, embora muitos protestem e as julguem injustas ou equivocadas em outro sentido” (RAWLS, 2011, p. 507).

Fica evidente pelos trechos citados que a discussão levantada por Rawls caminha no sentido de relacionar a discussão da legitimidade mais a questões procedimentais, de método do que seus efeitos nos governos instituídos. Assim, o modo de escolha de governantes, bem como as decisões tomadas por esse governo podem atender a critérios de legitimidade reivindicados por uma sociedade democrática, mas, ainda assim, serem consideradas injustas.

A distinção elaborada por Rawls obriga que se jogue luz para além do princípio de legitimidade, chamando a atenção para o conteúdo normativo das decisões de governo. É nesse sentido que o autor alerta para o fato de que se não se atentar para os resultados de um procedimento democrático, ou para esse conteúdo normativo das decisões de governo, corre-se o risco de “em algum ponto, a injustiça dos resultados de um procedimento democrático legítimo corrompe sua legitimidade, e ele ocorrerá com a injustiça da própria Constituição política”, isso porque “a legitimidade admite um âmbito indeterminado de injustiça que a justiça pode não permitir” (RAWLS, 2011, p. 508).

E é, pois, nesse movimento que, como sugere Araújo (2002, p. 83), “as questões políticas reencontram-se com as questões éticas ou morais”, pois, nesse caso, “os procedimentos políticos não são julgados apenas pela sua correção formal, mas tanto pelos valores morais que os embebem quanto por seus resultados”.

Nota-se que a questão da legitimidade, no modelo contratual de Rawls, é elaborada a partir de outra perspectiva. No contratualismo rousseuniano ou em Locke, a legitimidade de um governo deriva do consentimento voluntário de pessoas livres e iguais, portanto, esse é o

pressuposto básico daquele conceito de legitimidade. Já em Rawls, o elemento consentimento não desaparece, obviamente. Prova disso, é que ele afirma, a determinada altura da sua Conferência que “as decisões e a legislação por quaisquer procedimentos institucionais devem sempre ser consideradas pelos cidadãos como sujeitas a questionamento”, além disso, continua o autor,

faz parte da percepção que os cidadãos têm de si próprios, não só em âmbito coletivo, como também individualmente, reconhecer na autoridade política algo que deriva deles próprios e reconhecer que são responsáveis por aquilo que essa autoridade faz em nome deles, cidadãos. (RAWLS, 2011, p. 511, grifo nosso).

Entretanto, esse consentimento, em si, não dá conta de dizer sobre a legitimidade de um governo, pois, na perspectiva de Rawls, a legitimidade não é resultado apenas dele, afinal, para o autor, um governo legítimo não significa, necessariamente, um governo justo, haja vista que a legitimidade está relacionada muito mais a questões procedimentais, como já se disse, do que, propriamente, a questões substanciais.

Não parece ser outra, senão nesta direção que se insere a resposta de Rawls (2011, p. 506) a Habermas, por achar que o autor alemão concentra sua análise “exclusivamente nos aspectos procedimentais do uso público da razão”. Diz ele que:

Não é raro que os legisladores tenham de votar em grande medida no escuro ou em conformidade com aquilo que seus líderes partidários e representados, nem sempre imparciais, desejam. **Mesmo quando procedimentos políticos bem concebidos moderam esses e outros defeitos, não é razoável esperarmos que qualquer procedimento legislativo, ainda que em geral satisfaça exigências procedimentais com relação à legitimidade, também possa satisfazê-las com respeito à justiça.** A distância será sempre grande demais. (RAWLS, 2011, p. 510, grifo nosso).

Essa passagem deixa claramente a entender que a agenda de questões postas por Rawls, na elaboração do seu modelo contratual, avança, mesmo, ao ressignificar o conceito de legitimidade, deslocando-o e o rearticulando a questões de justiça e de democracia, o que o permite concluir que as leis, mesmo sendo aprovadas por maioria e atendendo aos pressupostos que fundam um governo democrático, podem ser objeto de questionamento do ponto de vista da justiça.

1.7 A filosofia do contratualismo na administração pública

A abordagem contratualista, no âmbito da administração pública, ao que tudo indica, surge no contexto da crise fiscal do Estado, como mecanismo para tentar melhorar os níveis

de eficiência da máquina estatal e tem sido considerada, provavelmente, “uma das maiores inovações institucionais geradas no âmbito das reformas do aparelho do Estado nas últimas duas décadas” (PACHECO, 2004, p. 1).

Embora na França, de acordo com Trosa (2011), os contratos de gestão nunca tenham sido utilizados no serviço público tradicional, como um meio de gestão geral, mas como uma tentativa experimental, foi em território francês que esses instrumentos de gestão, também conhecidos como contrato de desempenho ou acordo de resultados nasceram, como recomendação do Relatório Nora, de 1967, produzido pelo Comitê Interministerial de Empresas Estatais, a pedido do governo Francês.

De maneira mais simples, eles podem ser definidos como um relacionamento negociado entre os diversos atores do aparelho do Estado e, eventualmente, entre estes e a sociedade civil (SARAVIA, 2005).

No caso francês, os primeiros instrumentos desta natureza tinham o intuito de analisar a situação das empresas francesas que “apresentavam sintomas de deterioração provocada pelo excesso de formalidades e controles por parte do poder central” (SARAVIA, 2005, p. 01).

Já em 1969, a França assinou seus primeiros contratos de gestão com empresas do ramo ferroviário, elétrico e de rádio e televisão. Embora quatro anos depois tenha havido a suspensão desses instrumentos, novos relatórios produzidos em 1976 recomendavam o retorno ao sistema contratual, levando à assinatura de novos contratos, àquela altura com a Companhia Air France, além de empresas de carvão e navegação.

Ainda de acordo com Saravia (2005), os contratos de gestão, a partir daí, se disseminaram para vários outros países como Itália, Espanha, Índia, alguns da África e outros da América Latina como Uruguai, Venezuela e Bolívia.

No Reino Unido os contratos datam dos anos de 1980 e inserem-se no bojo da reforma gerencial da administração pública. Embora a França tenha experimentado o modelo contratual ainda nos anos de 1960, foi o modelo anglo-saxão que influenciou mais decididamente as reformas em outros países. Isso se deu por conta do formato utilizado pelos países anglo-saxões que teve como base para utilização do contrato cada organização pública, ao contrário da França, cujos primeiros contratos foram assinados entre o governo central e as regiões, cuja base era o território.¹⁰

10 Agradeço à Profa. Dra. Regina Pacheco, da Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas, pelo esclarecimento prestado, por e-mail, acerca da diferença no formato dos contratos utilizados pelos franceses e posteriormente pelos ingleses.

No caso brasileiro, Saravia (2005) afirma que a apropriação da lógica contratual remonta aos anos de 1980, sendo a Rede Ferroviária Federal a primeira a admitir essa forma de gestão. Já em 1991, a então Companhia Estatal Vale do Rio Doce firmou um convênio, denominado “convênio de desempenho”, com o Ministério da Infraestrutura, cujo conteúdo mantinha fortes relações com os contratos de gestão. Em uma etapa posterior, a mesma VALE negociou esses convênios de desempenho com suas subsidiárias. Também a Rede Sarah de Hospitais de Reabilitação está entre as primeiras experiências de contratualização, já que a Lei n° 8.246, de 22 de outubro de 1991, autoriza a instituição do Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais que, no mesmo ano, celebra contrato de gestão com o Ministério da Saúde. Na verdade, ao que tudo indica, essa lei, que cria a Rede Sarah, antecipará alguns importantes pontos da Lei n° 9.637, de 15 de maio de 1998, que trata da qualificação das Organizações Sociais.

Em maio daquele mesmo ano, o governo Collor instituiria o Programa de Gestão de Empresas Estatais, por meio do Decreto n° 137, de 27 de maio de 1991, com o objetivo de promover a eficiência e a competitividade das empresas estatais, incorporando, para tal, os contratos de gestão, conforme mostra o seu art. 8° do Decreto:

Art. 8° As empresas estatais poderão submeter ao CCE¹¹ propostas de contratos individuais de gestão, no âmbito do PGE¹², objetivando o aumento de sua eficiência e competitividade.

1° Os contratos de gestão, estipulando os compromissos reciprocamente assumidos entre a União e a empresa, conterão cláusulas especificando:

I - objetivos;

II - metas;

III - indicadores de produtividade;

IV - prazos para a consecução das metas estabelecidas e para a vigência do contrato;

V - critérios de avaliação de desempenho;

VI - condições para a revisão, renovação, suspensão e rescisão; e

VII - penalidades aos administradores que descumprirem as resoluções do CCE ou as cláusulas contratuais.

2° As propostas dos contratos de gestão serão encaminhadas ao CCE na forma prevista no art. 6°.

3° As empresas estatais que vierem a celebrar contratos de gestão com a União ficarão isentas do sistema de autorização prévia previsto no art. 3°, II, assim como do disposto no art. 3° do Decreto n° 17, de 1° de fevereiro de 1991. (BRASIL, 1991).

Na verdade, o Decreto n° 137/91 veio ampliar o conteúdo de outro, o Decreto de 1° de fevereiro de 1991¹³, que criava, no âmbito do Ministério da Economia, Fazenda e

¹¹ A sigla CCE significa Comitê de Controle de Empresas Estatais

¹² A sigla PGE significa Programa de Gestão de Empresas Estatais.

Planejamento, o Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE), com a atribuição de compatibilizar decisões setoriais relativas às empresas estatais com a política macroeconômica, como fica evidente no art. 1º:

Art. 1º Fica criado, no âmbito do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, o Comitê de Controle das Empresas Estatais (CCE), com a atribuição de compatibilizar decisões setoriais relativas às empresas estatais com a política macroeconômica (BRASIL, 1991).

Embora o Tribunal de Contas tenha manifestado preocupação com a possibilidade dos contratos de gestão inviabilizarem o controle exercido por este órgão, conforme esclarece Saravia (2005), no período de 1994 a 1996, a Petrobrás celebrou seu contrato de gestão com a União, por meio do Decreto nº 1.050, de 28 de janeiro de 1994, no qual foram estabelecidas as condições para a contratualização. Por meio também desse decreto, à Petrobrás foi delegada a possibilidade de celebrar contratos com as suas subsidiárias, “[...] mediante a celebração de contratos individuais de gestão, pelos quais a PETROBRÁS ficará responsável perante a União pela fiscalização, avaliação e recomendações de ações corretivas” (BRASIL, 1991).

Em sintonia com o modelo adotado pela PETROBRÁS, outros contratos de gestão foram assinados, ao longo do tempo, no âmbito federal, entre o poder público e seus órgãos e entidades de direito público e privado ou entre o poder público e entidades da sociedade civil, conforme se pode observar pelo Quadro 01.

13 Na publicação do Decreto no Diário Oficial da União, de 04.02.1991, assim como no site do Planalto, não é mencionado o número do Decreto, apenas a sua data.

Quadro 01. Contratualização no governo federal no período de 1996 a 2005.

	Agência Reguladora	Agência Executiva	Organização Social	OSCIP
Marco legal	PL 3337/2004 ainda não foi votado Lei n° 9.986, de 18.07.2000 disciplina quadro de pessoal	MP n° 1.549-38, de 31.12.1997. Lei n° 9.649, de 27.05.1998. Decretos n° 2.487 e 2.488, de 02.02. 1998	MP n° 1.591, de 09.10. 1997. Lei n° 9.637, de 15.05.1998	Lei n° 9.790, de 23.02.1999, regulamentada pelo Decreto n° 3.100, de 30.06. 1999.
Constituição	Criada por lei	Qualificada por decreto presidencial	Qualificada por decreto presidencial	Qualificada pelo Ministério de Justiça
Contratos de Gestão	Obrigatório para Aneel, Anvisa e ANS	Obrigatório	Obrigatório	Termo de parceria com metas, objetivos e desempenho
Dotação Orçamentária	Recursos próprios e do orçamento da União	Recursos próprios e do orçamento da União	Recursos próprios e do orçamento da União	Orçamento próprio ou recursos dos termos da parceria
Personalidade jurídica	Autarquia de regime especial	Autarquia de direito público	Direito privado sem fins lucrativos	Direito privado sem fins lucrativos
Escolha de dirigentes	Nomeação pelo presidente, com aprovação do senado	Nomeação livre dos dirigentes	Conselho de administração indica diretores	Livre
Quantidade existente	09	01	06	3.010

Fonte: Adaptada de TORRES, 2007.

Os contratos de gestão, como se nota pela leitura da contratualização no governo federal até o ano de 2005, passaram a ser considerados uma possibilidade de lidar com os problemas da gestão pública, à medida que viabilizariam o estabelecimento de objetivos estratégicos e metas a serem atingidos pela instituição, em determinado período de tempo, assim como os indicadores que permitiriam mensurar seu desempenho na consecução dos compromissos pactuados com as Agências Executivas, Reguladoras e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

Esta nova forma de regulação, na qual os contratos de gestão assumem um lugar de proeminência, surgiu no bojo da reforma gerencial dos meados de 1990 para tentar aumentar a eficiência da máquina estatal que enfrentava críticas, principalmente, por ter se tornado supostamente obsoleta, devido sua rígida estrutura, contribuindo, na opinião dos críticos, para o seu atrofamento. O surgimento das Agências e OSCIPs foram possíveis a partir da divisão do aparelho estatal nos quatro setores tratados, conforme o fez Bresser-Pereira no seu Plano Diretor: a) o Núcleo estratégico que corresponde ao governo, ao setor que define as leis e as políticas públicas e cobra seu cumprimento; é o setor onde as decisões estratégicas são

tomadas; b) o setor de atividades exclusivas no qual são prestados serviços que só o Estado pode realizar; c) os serviços não exclusivos que diz respeito ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas e d) produção de bens e serviços para o mercado que corresponde à área de atuação das empresas, sendo caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda permanecem no Estado como os setores de infraestrutura (BRASIL, 1995, p. 42).

Tendo em vista essa divisão tem-se, então, a Agência Executiva que é uma qualificação a ser concedida, por decreto presidencial específico, a autarquias e fundações públicas, responsáveis por atividades e serviços exclusivos do Estado. As agências reguladoras responsáveis por fiscalizar a prestação de serviços públicos praticados pela iniciativa privada, além de controlar a qualidade na prestação do serviço, estabelecem regras para o setor. Já as OSCIPs são formas de se institucionalizar uma ação conjunta do Estado com o chamado setor público não-estatal, tendo como objetivo compartilhar a prestação de serviços não exclusivos em parceria com o terceiro-setor, por acreditar que ele tenha condições institucionais, capacidade burocrática e formas mais flexíveis de atuação. O título de OSCIPs é concedido apenas às instituições assim qualificadas pelo Ministério da Justiça; não deve ser confundida, portanto, com as organizações não governamentais – ONG's.

A condição de OSCIP, segundo Bresser-Pereira (2009, p. 29), “é mais ampla que do que uma organização social, porque uma entidade sem fins lucrativos que já é uma OSCIP podem também ser considerada uma organização social, e nesse caso deverá ter um contrato de gestão com o Estado”.

Segundo Pacheco (2011, p. 197), os contratos de gestão vinculam ministérios ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas a prestadores de serviços públicos, esperando, com isso, melhorar a qualidade dos serviços prestados a partir de uma maior flexibilidade concedida, melhor desempenho, produtividade, eficiência e eficácia. Tem-se, então, uma troca de autonomia de gestão por compromissos prévios com resultados.

A autora ainda salienta que por meio de metas pré-pactuadas entre as partes, a contratualização substitui, no serviço público, o controle clássico político, efetivado pela hierarquia, por outro modelo, o baseado em resultados. Mesmo considerando que as experiências que vêm sendo realizadas guardam conteúdos diversos, Pacheco (2011) afirma que há evidências de que os contratos de gestão vêm contribuindo para a melhoria do desempenho das organizações públicas.

Analisando o histórico da administração pública brasileira, marcado pelo patrimonialismo, clientelismo e nepotismo, Torres (2007, p. 29) considera “problemáticos e,

em alguma medida, ingênuos”, os novos arranjos institucionais criados no processo de contratualização. O primeiro alerta que o autor faz relaciona-se com o risco de se acabar com a estabilidade por meio de sua flexibilização, que permite não só a demissão do funcionário concursado estável, como também a contratação de especialistas via regime da CLT. A utilização do mecanismo de flexibilidade dos recursos humanos é defendido sob o argumento de que na iniciativa privada a falta de estabilidade favorece os mecanismos de cobrança e produtividade.

Entretanto, Torres (2009) argumenta que nada justifica a aposta de que os ganhos de produtividade seriam maiores que os riscos de deixar a administração pública desprotegida contra os ataques vorazes dos políticos, especialmente no contexto do presidencialismo de coalização, como é o caso brasileiro. O que está sendo sinalizado é que a flexibilização dos recursos humanos, característico da abordagem contratualista, tem potencial para induzir a patronagem, à medida que cargos públicos podem ser tornar moeda de troca para manutenção de apoio político. É nesse sentido que o autor diz que não se pode ter certeza se os ganhos de produtividade seriam maiores sem a estabilidade.

Ainda segundo o autor de “Agências, Contratos e OSCIPs”, os possíveis ganhos de produtividade supostamente oriundos dos novos arranjos institucionais devem ser vistos com cautela, uma vez que a administração pública não tem buscado superar os principais entraves administrativos - o baixo nível de profissionalização, cultura patrimonialista, politização excessiva – que continuam os mesmos. Torres (2007, p. 29) assevera que “os ganhos de eficiência só ocorrerão através do aumento do profissionalismo do servidor, transformação que realmente tem potencial para fazer a diferença, qualquer que seja o marco legal de operação do Estado”.

Para a autora francesa Sylvie Trosa (2010), o contratualismo parte de uma ideia diferente da desconcentração ou da delegação, pois não se busca, com os contratos, impor decisões, nem tampouco conceder liberdades a agências ou ministérios sem contrapartida; não se podendo falar, dessa maneira, em imposição nem em sujeição, mas, fundamentalmente, de negociação entre as partes envolvidas.

Duarte et al (2006), reportando-se aos estudos da autora francesa, argumenta que o contratualismo posiciona-se num lugar intermediário entre o modelo hierárquico e o da delegação ampla; reconhecendo as limitações de ambos os modelos, representa um compromisso que regula as relações entre o núcleo estratégico (formulador de políticas) e as entidades descentralizadas.

Basicamente, a lógica contratualista parte do pressuposto de que o Estado não é mais capaz de fazer tudo por si mesmo, principalmente, em uma sociedade em constante mudança e que a cada momento surgem novas demandas, seja em razão da globalização apoiada nas tecnologias, da mudança de comportamento dos usuários do serviço público, da necessidade cada vez maior de transparência e prestação de contas ou mesmo da diversidade dos “modos de fazer” de uma sociedade descentralizada.

Nesse sentido, Trosa (2010, p. 57) chama a atenção, também, para a necessidade de se redimensionar o conceito de contrato, pois ao se referir a esta abordagem de gestão, o que está em jogo, segundo ela, não é a defesa de um estado mínimo, mas a certeza de que o Estado não pode mais ser tomado como um estado providência, fazendo tudo ele mesmo, e por isso “contrata” outros para executar determinadas tarefas; em outras palavras, o que se tem é “um estado que administra menos para controlar melhor”, um estado que tem uma visão do futuro e “avalia os resultados para retificar suas políticas”.

A ideia do contratualismo, não estando vinculada à delegação ou desconcentração, teria como proposta fazer com que os sujeitos do processo passassem a ter voz não só no momento de operacionalizar, mas também no de decidir o que fazer. Trataria de buscar um equilíbrio entre dois pontos: permitir que as burocracias intermediária e de frente, consideradas executoras, tomassem decisões, flexibilizando o nível hierárquico, pois apenas a alta administração o poderia fazer, sem, no entanto, perder de vista a responsabilização pelas escolhas realizadas e suas consequências para o conjunto da sociedade. Não se teria, assim, na perspectiva contratual, de um lado, pessoas que soubessem tudo e, de outro, as que apenas obedecessem e executassem. O que existiria, na ótica de Trosa (2010, p. 74) são “atores de naturezas diversas que, dentro do quadro dos objetivos governamentais, têm todos qualquer coisa a dizer ou a fazer com que ouçam”.

Levando em conta a reordenação dos lugares que os atores passariam a ocupar e a forma de gestão que o contratualismo enseja, autores que vêm tratando do tema (TORRES, 2007; BRESSER-PEREIRA, 2009; TROSA, 2010; PACHECO, 2011) reconhecem que o novo arranjo institucional implica, necessariamente em:

i) mensuração de resultados; ii) negociação baseada na escuta e acordo; iii) equilíbrio e equidade; iv) atenção com a abordagem legalista; v) clareza das normas; vi) adesão e envolvimento dos servidores; vii) criação de comissões de acompanhamento e avaliação com autonomia funcional e política e competência técnica; viii) definição clara e realista dos resultados a serem contratados; ix) garantia de recursos orçamentários para o cumprimento das metas estipuladas; x) instrumentos de *accountability* vertical e horizontal.

Tendo em mente essas características que fundariam a lógica contratual, no âmbito da gestão, percebe-se que o modelo hierárquico clássico perderia a centralidade nesta abordagem, uma vez que a norma, proveniente dos formuladores da política, não existiria *a priori*, sendo negociada com todos os envolvidos no processo.

Em virtude disso, a relação dicotômica calcada na premissa de que existe um grupo que detém o saber/poder e, portanto, comanda, e um outro que executa, cederia lugar àquilo que Trosa (2010) chama de “síntese” e que segundo ela “pode ser um consenso, um acordo ou uma decisão unilateral, [...] desde que tenha sido tomada depois de um processo informado”. (TROSA, 2011, p. 74).

Com isso, não se está querendo dizer que a hierarquia desapareceria do cenário da gestão, o que se daria é um deslocamento, um redimensionamento da autoridade que passaria a ser negociada e não mais imposta. A hierarquia, no âmbito dos contratos, em que as soluções seriam compartilhadas, assume uma postura de ajuda, de cooperação e não mais a de controladora de execução de normas previamente instituídas.

No que se refere à equidade, os contratos devem garantir que os direitos e obrigações dos contratantes sejam discriminados em termos de equilíbrio. Assim, se de um lado, as metas contratadas são mais difíceis de serem alcançadas, de outro, concede-se maior flexibilidade e autonomia ao contratado para que o acordo seja cumprido. Da parte do contratante, tem-se, no instrumento contratual, a descrição dos indicadores de resultados que, de acordo com Trosa (2010), devem ser claros. Aliás, para a autora, o êxito de um contrato está relacionado em boa medida com a clareza de suas regras. As partes devem estar cientes dos resultados esperados, quais são os objetivos realmente perseguidos e estarem de acordo com eles. Por isso, é necessário ter pleno conhecimento de todo o processo em que se está envolvido ao pactuar resultados.

Como os “lugares sociais” (de comando e de execução), pelo menos teoricamente, assumem outros contornos nesta perspectiva de gestão, um aspecto importante é a “sustentação incondicional” (TROSA, 2010) da chefia que, em caso de falhas, deve abster-se de procurar culpados.

Etimologicamente, a palavra contrato, que vem do latim *contractus*, particípio de *contrahere* (contratar), significa “trazer junto”, “puxar”, “trazer com”; de *com-* (junto) + *trahere* (trazer, puxar).

É sob esta ótica, de compromisso mútuo, de cooperação, que as relações contratuais, em termos ideais, deveriam se constituir, se firmar. Talvez, em decorrência dessa necessidade, opta-se, em certos casos, por indicadores de desempenho de equipe e não individuais, o que

implicaria, de certo modo, o princípio de colaboração e divisão de responsabilidades que poderia contribuir para melhorar os níveis de motivação do funcionário. Afinal, uma reforma, para ser exitosa, depende, sobremaneira, da capacidade mobilizada para motivar as pessoas envolvidas nos processos reformistas.¹⁴

A motivação concorre, inclusive, para a superação da “mentalidade de obediência” (TROSA, 2010, p. 78), que caracteriza os contratos muito legalistas. Quando os contratos são muito rígidos, do ponto de vista jurídico, há uma tendência de os funcionários obedecerem tão fielmente o contrato, a ponto de fazerem apenas o previsto ali, não procurando superá-lo ou melhorá-lo. Por conta disso, Trosa argumenta que, nesse sentido, a cultura conta mais que o direito, o que permite concluir que os bons resultados na abordagem contratual estariam mais ligados ao espírito de responsabilidade, de comprometimento do que ao contrato, na sua dimensão legal.

Se os aspectos motivacionais podem determinar, em alguma medida, o sucesso de uma reforma, outras ferramentas como avaliação e mecanismos de controle social podem representar um empecilho para o êxito do contratualismo, caso não sejam seriamente levados em conta, desde o início do processo.

Ao empreender uma análise sobre a iniciativa contratual em países como Austrália e Nova Zelândia, Trosa (2010) argumenta que a grande ausente dos processos de contratualização tem sido a avaliação de políticas públicas. Segundo ela, o questionamento sobre as formas de intervenção pública e sua utilidade tem sido relegado a segundo plano, seja por razões ideológicas ou mesmo orçamentárias, o que é grave, pois, para a autora, “somente a avaliação permite uma resposta a questões como: a ferramenta ou processos que utilizamos são os melhores ou os menos ruins para atingir os objetivos fixados? Esses objetivos fazem sentido ou deveriam evoluir?” (TROSA, 2010, p. 31).

Com estas observações, a autora sugere que a avaliação está vinculada a uma instância política, que os programas com os quais ela trata não são neutros, antes, “provêm das ‘manobras’ de apoio, oposição e barganhas políticas; vinculados a eles, estão a reputação dos legisladores, a carreira dos administradores, os empregos da equipe do programa e a expectativa do público” (WEISS, 1982, p. 23). Assim, os resultados de avaliações de determinadas políticas e programas implementados podem levantar questionamentos sobre escolhas feitas por determinada gestão e até mesmo colocar em questão capacidade de governar de determinado grupo político. Nesse sentido, a depender do nível de seriedade com

14 Agradeço ao Professor Bresser-Pereira a discussão esclarecedora sobre o fator motivação nas reformas administrativas que proporcionou à autora dessa pesquisa, em 07 de agosto de 2012.

que se toma a avaliação, os responsáveis pela formulação de políticas podem apropriar-se desse instrumento enquanto um forte “termômetro” no processo de tomada de decisões ou como uma ferramenta utilizada para reforçar e legitimar escolhas já feitas.

Essa instância política, a que se refere Weiss (1982), deve ser especialmente considerada no âmbito das reformas das últimas décadas devido ao surgimento de um novo ator social que é o dirigente público, na formulação das políticas públicas. A sua aparição e centralidade coincidem com as reformas gerenciais que vêm colocando a busca por resultados no centro das discussões.

Para Bonis e Pacheco (2011), esses novos atores, chamados dirigentes públicos, ocupam cargos no alto escalão governamental, têm responsabilidades significativas pelas políticas públicas e pelo desempenho das organizações, respondendo diretamente aos ministros ou secretários de Estado. Eles podem tanto ser oriundos das carreiras do funcionalismo, como ser externos ao governo; independente disso, têm sido considerados corresponsáveis pela implementação de programas governamentais e como dirigem organizações, buscam alinhá-las às políticas de governo, mobilizando recursos para maximização de resultados.

Mas qual a relação entre esse novo ator e a avaliação? De que forma a sua presença pode contribuir para um suposto “enviesamento” da avaliação das políticas públicas?

A relação do dirigente com as avaliações está intimamente relacionada ao exercício de sua função que está centrada “na busca de resultados, por meio da melhor aplicação possível dos recursos disponíveis”, utilizando suas competências gerenciais. (BONI; PACHECO, 2011, p. 361). Daí que, a todo momento, ele deverá demonstrar “um nível significativo de responsividade” àquele a quem está sujeito, no caso, o seu superior político, o governante.

De acordo com os autores, “[...] são os resultados visíveis da sua atuação, bem como a informação sobre o uso dos recursos à sua disposição, que pautarão a avaliação do seu superior político sobre o seu desempenho (incluindo-se aí a influência da percepção de outros atores sociais – mídia, partidos opositores, movimentos sociais – sobre sua atuação) [...]”. (BONI; PACHECO, 2011, p. 340).

Em casos como esses, o que parece estar em questão é a própria carreira do dirigente que, se exitoso, tem seu mérito reconhecido por todos e alcança uma projeção maior no cenário da administração. Se por outro lado, ele falha, sua carreira estará possivelmente comprometida, sobretudo, se é um dirigente externo às carreiras do Estado.

Nesse contexto, é razoável sugerir que para esses dirigentes as avaliações fossem mais “úteis” à medida que pudessem validar os recursos despendidos ou produzir dados que assegurassem os efeitos inicialmente esperados de determinada política.

Esses fatores, ao que parece, podem levar a avaliação de políticas a trilhar outros caminhos, que não aquele inerente à sua natureza, qual seja, subsidiar decisões, retroalimentar o sistema e/ou apoiar a correção de possíveis erros.

Assim como a avaliação, o controle democrático sobre a administração pública, a *accountability*, é outro “pilar” da contratualização. Nesse sentido, Bauer (2011, p. 21), ao discutir a avaliação de impacto, aponta para a “relevância de resgatar o conceito mais amplo de responsabilização e propor avaliações sobre essa base, focalizando a atenção no uso das informações obtidas e em sua disponibilização como instrumento de ação e controle sociais sobre os serviços públicos prestados e recebidos”.

Embora a Constituição Federal de 88 já tratasse de instrumentos de prestação de contas e responsabilização política dos governantes, o Plano Diretor intensificou esse debate, explicitando nos objetivos específicos das atividades exclusivas e não exclusivas do Estado, a “adoção de mecanismos que privilegiem a participação popular tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando o controle social das mesmas” (PDRAE, 1995, p. 46).

Arantes et al (2011), referindo-se a Guillermo O’Donnell (1998), argumentam que a responsabilização democrática vincula os mecanismos de *accountability* vertical àqueles de *accountability* horizontal. Aos primeiros correspondem aos instrumentos pelos quais os “cidadãos controlam de forma ascendente os governantes, por meio do voto para escolher seus representantes, em plebiscitos sobre matérias substantivas ou ainda pela controle social exercido, por exemplo, em conselhos de usuários de serviços públicos [...]” (ARANTES et al, 2011, p. 115). Já os mecanismos de *accountability* horizontal relacionam-se à “fiscalização mútua entre os poderes (*checks and balances*) ou por meio de outras agências governamentais que monitoram e fiscalizam o poder público, como os tribunais de contas e o Ministério Público” (ARANTES et al, 2011, p. 115).

Quadro 02. Tipos de controles democráticos sobre a administração pública no Brasil e as suas precondições

Formas de <i>accountability</i>	Instrumentos político-institucionais	Precondições	Tipo de <i>accountability</i>
Processo eleitoral	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema eleitoral e partidário ✓ Debates e formas de disseminação da informação ✓ Justiça eleitoral 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Direitos políticos básicos de associação, de votar e ser votado ✓ Pluralismo de ideias ✓ Liberdade de imprensa e possibilidade de se obter diversidade de informações 	Vertical
Controle institucional durante o mandato	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Controle parlamentar (controles mútuos entre os poderes, CPIs, arguição e aprovação de altos dirigentes públicos, fiscalização orçamentária e do desempenho dos órgãos de governo, audiências públicas, etc) ✓ Controle judicial (controle da constitucionalidade das leis e atos normativos pelo judiciário, ações civis públicas, medidas extrajudiciais do Ministério Público, etc.) ✓ Controle administrativo procedimental (Tribunal de Contas e/ou auditoria financeira) ✓ Controle social ✓ (conselho de usuários dos serviços públicos, plebiscito, orçamento participativo, mídia ativa e independente, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Transparência e fidedignidade das informações públicas. ✓ Burocracia regida pelo princípio do mérito ✓ Predomínio do império da lei ✓ Independência das instituições da Justiça ✓ Existência de condições sociais e culturais que estimulem a participação da sociedade civil e dos cidadãos individualmente, valorizando o controle social sobre o poder público ✓ Criação de instâncias que busquem o maior compartilhamento possível das decisões (consensualismo) 	Vertical
Regras estatais intemporais	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Garantia de direitos básicos pela Constituição ✓ Segurança contratual individual e coletiva ✓ Limitação legal do poder dos administradores públicos ✓ Acesso prioritário aos cargos administrativos por concursos ou equivalentes ✓ Mecanismos de restrição orçamentária ✓ Defesa de direitos intergeracionais 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema de <i>checks and balances</i>, com separação e controle mútuo entre poderes. 	Horizontal

Fonte: Abrucio e Loureiro (2004), Arantes et al (2011).

Na gestão baseada na lógica gerencial, em que os contratos de gestão são adotados para ordenar a relação do Estado com órgãos da própria administração ou com prestadores de serviço externos a ela, o exercício de controle sobre a administração torna-se um instrumento, absolutamente, necessário. Primeiro porque algumas instituições que firmam contratos com o Estado estão fora do marco legal da administração pública brasileira, o que pode potencializar os riscos de os bens públicos serem utilizados em proveito de interesses privados. Segundo porque a reforma gerencial coloca em cena novos atores sociais na gestão estatal, como, por exemplo, o dirigente público. Já que a instituição de sua função passa a ser vista como “condição necessária para um melhor funcionamento do Estado”, mesmo não sendo recrutado das carreiras do funcionalismo, podendo, inclusive, formular políticas, também os

mecanismos de fiscalização e controle social devem incidir sobre ele, por conta de sua crescente importância nas decisões de Estado.

1.8 Contratualismos: alguns apontamentos restantes

Conforme se disse na introdução a esse capítulo, o seu escopo não contempla o cotejo entre o contratualismo elaborado pela teoria e filosofia políticas e aquele utilizado pela administração pública à maneira de relacionar ministérios ou secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas a entidades a eles vinculadas, que prestam serviços públicos. Buscou-se, ao se examinar as duas abordagens contratuais, entender se esses arranjos administrativos são, em alguma medida, tributários da filosofia contratualista de Locke (1690), Rousseau (1762) ou, mais recentemente, de Rawls (1971, 1992). Desejou-se compreender se, em alguma medida, os fundamentos dos contratos de gestão refundiriam as ideias da tradição do contrato social para alcançar uma lógica administrativa fundada em um acordo livre e praticável, na esfera pública.

O exame desse arranjo institucional mostrou que, no plano teórico, o contratualismo apresenta características que, de alguma forma, permitem relacioná-lo à tradição contratualista. A negociação, o acordo, o compromisso entre as partes e a equidade são fatores que formalmente constituem um contrato de gestão e que, também, têm algo a dizer sobre as formulações rousseauianas, de Locke ou de Rawls.

Contudo, o ponto crucial que interrompe outras tentativas de aproximação diz respeito à própria essência do contrato social enquanto narrativa fundante da política moderna e que, talvez, por isso mesmo, é sempre formulada em termos de uma tensão dialética entre regulação social e emancipação social. Isso não significa dizer que os contratos de gestão representariam o avesso dessa dialética, o que se está sugerindo é que as reformas de Estado, ancoradas na lógica contratual, têm potencial, ao que parece, para reformular os próprios princípios reguladores do contrato social que são “o fundamento ideológico e político da contratualidade real que organiza a sociabilidade e a política nas sociedades modernas”. (SANTOS, 1998, p. 6).

Sendo o contrato social expressão da tensão dialética, a função do Estado seria, pois, assumir o papel garantidor do desenrolar democrático e igualitário dessa tensão no seio da sociedade civil. Afinal, conforme lembra Santos (1998), à condição do estado de natureza corresponderá o contingente de poderes a serem investidos no Estado saído do contrato social.

Nesse sentido de se pensar as contradições inerentes ao contrato social e a necessidade regulatória dessas contradições por meio da presença estatal e tendo como pano de fundo a reforma estatal mineira, objeto desse trabalho, o contratualismo coloca questões que obstaculizam a percepção imediata da capacidade do Estado, que passa a operar como regulador, em lidar com questões de justiça, equidade e democracia na esfera pública, algumas decorrentes, inclusive, da própria natureza da implementação dos contratos de gestão, como se discutirá nos dois capítulos seguintes.

CAPÍTULO II

A INSTITUIÇÃO NORMATIVA-LEGAL DO CONTRATUALISMO E AS CARACTERÍSTICAS DO MODELO MINEIRO

O presente capítulo buscou descrever e analisar como se deu a instituição do contratualismo no campo educacional, do ponto de vista normativo-legal. Para tal, examinaram-se a “razão pública” e os mecanismos mobilizados à maneira de se instituir os contratos de gestão na esfera estadual, cujo marco legal já se encontrava consolidado pela Emenda Constitucional n° 19, de 04 de junho de 1998, que implementa a reforma administrativa, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, iniciada em 1995.

Ao se falar em “razão pública”, está-se tomando, aqui, aquele sentido dado por Rawls (2011), de argumentação dos legisladores, chefes do Executivo e judiciário, representado, nesse caso, pelo Supremo Tribunal Federal. Faz parte, ainda, dessa razão pública, os argumentos de candidatos a cargos políticos, bem como a dos cidadãos ao votarem em questões relacionadas a elementos constitucionais essenciais e matérias de justiça básica.

Nesse sentido, o capítulo cuidou de explicitar as narrativas engendradas no tocante à normatização na unidade federada, principalmente, pelo Legislativo, tanto na figura da base aliada do governo, quanto da oposição.

Buscou-se recuperar, do capítulo I, algumas noções elaboradas pela filosofia e teoria política do contrato social de modo que se pudesse analisar essas narrativas, à luz das discussões tecidas pelos contratualistas modernos como Locke, Rousseau e Rawls.

O capítulo foi organizado de maneira a, primeiro, contextualizar a reforma estatal mineira. Assim, por entendê-la como um modelo derivado da reforma Bresser, começa-se o capítulo fazendo uma descrição dos pontos considerados principais da Reforma Federal de 1995 para, em seguida, apresentar a reforma mineira que guarda uma forte relação com a federal, ultrapassando-a, inclusive, em alguns pontos, e, finalmente, discute-se o processo de instituição normativo-legal.

2.1 A Reforma Gerencial do Estado no âmbito federal

A investigação sobre os fundamentos da legitimidade dos governos, sobre quem tem o direito de governar, de que forma deve ser conduzida a administração pública, os seus limites, como se viu pela discussão precedente, não é um debate exclusivo dos nossos dias. Já nos séc.

XVII e XVIII, autores como John Locke e J.J. Rousseau se debruçavam sobre estes temas, levando este último a indagar se poderia existir alguma regra de administração legítima e segura, diante do caráter humano e das leis tais quais eram concebidas. Também Rawls voltou-se para a temática da legitimidade dos governos à medida que buscou compreender se um governo legítimo é, necessariamente, justo.

Certamente, a sociedade e as leis mudaram em relação àquelas que inspiraram, principalmente, os autores de *Segundo Tratado de Governo* e *Do Contrato Social*, contudo, a busca por técnicas mais modernas de gestão pública, que possam favorecer o desenvolvimento dos países e melhorar a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos, tem sido o foco de governos em várias partes do mundo, ao longo dos tempos.

Para Abrucio (2006, p. 174), por exemplo, a administração pública encontra-se, na contemporaneidade, em um contexto “revolucionário”, na medida em que busca introduzir um conjunto de medidas cuja “finalidade é modificar, no mais abrangente possível, os parâmetros da organização burocrática”, orientada, em boa medida, por iniciativas relacionadas à chamada Nova Gestão Pública. De acordo com o autor, dentre os artifícios buscados, podem ser citados o pagamento por desempenho, a qualidade total, formas diversas de descentralização, *downsizing*, *empowerment* e, também, a contratualização de resultados.

Embora as estratégias para redesenhar o modelo de administração pública tenham se pulverizado entre vários países, desde os industrializados até os emergentes, daqueles de orientação mais liberal aos mais trabalhistas, o fato é que as mudanças encontram um ponto de convergência: a superação do modelo burocrático weberiano rumo a um modelo “pós-burocrático” ou gerencial (MAROY, 2011).

Os princípios da impessoalidade, neutralidade e racionalidade do aparato governamental que se mostraram relevantes para os estados em outro momento histórico, marcados pelo patrimonialismo e clientelismo, passaram a adquirir novos significados diante do “tipo de Estado que começava a se esfacelar em meio à crise dos anos 70” (ABRUCIO, 2006, p. 175).

Essa crise do Estado, segundo Abrucio (2006), afetou diretamente a organização das burocracias públicas que tinham menos recursos e “mais a fazer”. Nesse contexto, a premência de aumentar a eficiência governamental levava à reconsideração do modelo burocrático por ser considerado lento, demasiadamente apegado a procedimentos e normas, ineficiente, enfim.

Além disso, ao sentimento antiburocrático somava-se a descrença da capacidade do setor público em prover serviços de qualidade em oposição à suposta supremacia do setor privado, corroborada em larga medida pela opinião pública.

No caso brasileiro, algumas tentativas de inovação institucional podem ser citadas. Uma delas, de natureza burocrática, foi iniciada em 1937, após a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, que se deu em 1936. Ocorrida no governo Vargas, o seu objetivo, segundo Bresser-Pereira (2009, p. 04), era “transformar a administração pública brasileira, que até então, era patrimonial, em um serviço profissional baseado no Estado de direito e na competência técnica”, tornando o Estado “mais efetivo”, sendo “capaz de garantir seu próprio sistema constitucional”. Para o autor, “seu modelo eram as reformas burocráticas ou do serviço público realizadas nos países desenvolvidos na segunda metade do século XIX, quando o Estado Liberal ainda restringia o poder de votar dos pobres.”

Para Abrucio, Pedroti e Pó (2011), o modelo de administração pública criado por Vargas pode ser considerado uma nova fase da burocracia brasileira por três razões: primeiro, porque o esforço de se criar um estado desenvolvimentista não prescindia de uma burocracia com mais performance; segundo, porque havia a necessidade de se ter, pelo menos em parte, uma estrutura meritocrática no aparelho estatal, pois a outra metade dos recursos humanos deveria atender à patronagem, como forma de negociar o apoio político para fins de manter Vargas no poder. E, finalmente, porque o modelo varguista, ao vislumbrar a expansão desenvolvimentista do Estado, criou a primeira estrutura weberiana capaz de produzir políticas públicas em larga escala.

Aproximadamente três décadas depois, em 1967, ocorria a promulgação do Decreto-lei n° 200, considerada pelos autores, como a segunda grande reforma administrativa do século XX.

A sua proposta era, basicamente, permitir que a administração pública se desvencilhasse de algumas amarras institucionais que, na visão do governo, caracterizavam o Estado brasileiro. O Decreto-lei n° 200, instaurado pelos militares, tornou-se, assim, um importante instrumento para o regime, que tinha como mote principal de sua gestão a modernização do país.

Uma das características dessa reforma está relacionada à descentralização administrativa que dava mais flexibilidade gerencial à administração indireta e que foi, substantivamente, expandida em relação ao período varguista. O forte incentivo concedido à administração indireta, que se dava por contratação via CLT, acabou levando a administração

direta ao relento devido ao seu funcionamento ineficiente, fortemente marcado pela patronagem e falta de incentivos à profissionalização dos funcionários. Segundo os autores de “A formação da burocracia brasileira e o significado das reformas administrativas”, a “desprofissionalização” da administração direta estava intimamente ligada aos jogos políticos em torno dos programas tidos como prioritários. À medida que determinadas políticas públicas conseguiam entrar para agenda do governo, elas procuravam se beneficiar das características gerenciais concedidas pela administração indireta. Por outro lado, todo programa que estivesse fora das prioridades eram destinadas à administração direta. (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2011).

Pode-se falar que este período foi marcado por uma dupla abordagem de gestão. De um lado, a administração indireta gozava das prerrogativas como flexibilidade e autonomia, gerida pelas regras da CLT; de outro, a administração direta ainda vinculada a normas e procedimentos do modelo weberiano.

Com o fim do período militar e com a Constituição Federal de 1988, algumas mudanças iriam se dar no campo da gestão pública, reservando, inclusive, um capítulo para a discussão do tema na carta constitucional.¹⁵

Segundo Abrucio, Pedrotti e Pó (2011), três avanços decorrentes da Constituição, no âmbito da gestão pública, podem ser levantados. Um deles refere-se à democratização do Estado que fortaleceu os mecanismos de controle externo como a transparência governamental, revisão da atuação do Ministério Público e, sobretudo, a criação de instrumentos de participação popular nas deliberações e controle dos governos. Outro avanço foi a descentralização das políticas públicas que supostamente aproximariam o cidadão dos governos, tornando-os mais eficientes e controlados pela sociedade. E, por fim, outro aspecto considerado como avanço é aquele relacionado à universalização do princípio do concurso como forma de profissionalizar o serviço público a partir do mérito.

Tendo como marco temporal os últimos anos do século XX, mais especificamente a metade dos anos de 1990, a nova reforma administrativa, voltava-se, segundo Bresser-Pereira (1997), para o desenho delineado pelos grupos de orientação “centro-esquerda social-liberal” cuja matriz era fundada na reconstrução do Estado, para que este pudesse voltar a complementar e corrigir efetivamente as falhas do mercado, ainda que mantendo um perfil de intervenção mais modesto do que aquele prevalecente no ciclo anterior.

¹⁵Refere-se, aqui, ao Capítulo VII – Da Administração Pública – que foi dividido em Seções, assim dispostas: Seção I: Disposições Gerais; Seção II: Dos Servidores Públicos; Seção III: Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; Seção IV: Das Regiões.

De acordo com o autor, reconstruir o Estado significaria recuperar a poupança pública e superar a crise fiscal; redefinir as formas de intervenção nas áreas econômica e social por meio de contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reformar a administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial (BRESSER-PEREIRA, 1987, p. 17), cujas características principais seriam:

a) a orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente; b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos); c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou corpos de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas; d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas; e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolistas, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido; f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos; g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos (1) de controle social direto, (2) do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e (3) da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada; h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado. (BRESSER-PEREIRA, 1987, p. 42).

No Brasil, a baliza deste Estado Gerencial foi a criação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, em 1995, concebido pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, do Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, cuja função seria “estabelecer as condições para que o governo possa aumentar sua governança”, entendida, nesse contexto, como a “capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas” (BRASIL, 1995).

Para se alcançar esses objetivos, a escolha da administração pública gerencial se justificaria, a medida que suas estratégias estariam voltadas para:

(1) [...] a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, (2) [...] garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados, e (3) [...] para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. Adicionalmente, pratica-se a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais. Em suma, afirma-se que a administração

pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins). (BRASIL, 1995, p. 16).

O pressuposto básico da reforma Bresser é que a crise que começa a se delinear a partir dos anos 70, mas se faz conhecer a partir dos meados dos anos 80, não se limitando apenas ao caso brasileiro, é uma crise do Estado, do Estado intervencionista, diferentemente daquela dos anos 20 e 30 que teria se originado do mal funcionamento do mercado, de um mercado que, supostamente, “o Estado não lograva então regular de forma satisfatória”, (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 12), levando “as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 09).

Sendo, pois, o pressuposto de que a crise era uma crise do Estado, os componentes básicos mobilizados para empreender a reforma brasileira, nos anos de 1990, no âmbito da PDRAE, buscaram redefinir o papel desse Estado, cuja atuação passaria de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para assumir a função de regulador.

Para isso, algumas medidas seriam necessárias, segundo o idealizador do PDRAE. Uma delas seria a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal, através de programas de privatização, terceirização e publicização. Seria necessária, também, a redução do grau de interferência do Estado por meio de programas de desregulação que buscassem aumentar o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional. Além disso, de acordo com Bresser-Pereira (1997), se aumentaria a governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolveria autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução e, por fim, se tentaria aumentar a governabilidade, isto é, o poder do governo, em virtude da existência de instituições políticas que garantiriam uma melhor intermediação de interesses e tornariam mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 18-19).

A fim de se atingir os objetivos visados, o Plano Diretor apresenta uma divisão do aparelho do Estado em quatro setores: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado, sendo que, em virtude da natureza e dos “princípios administrativos” da atividade desenvolvida no âmbito desses quatro setores

são definidas as formas de administração (se burocrática ou gerencial), bem como as formas de propriedade a serem empregadas: estatal, privada ou, ainda, pública não- estatal.

Assim, de acordo com o Plano Diretor (BRASIL, 1995), o núcleo estratégico corresponderia ao governo, “em seu sentido lato”, seria responsável pela definição de leis e políticas públicas, assim como a cobrança pelo seu cumprimento. Nesse setor, a propriedade indicada seria a estatal e a efetividade teria mais importância que a eficiência, sendo mais adequado, pois, o princípio administrativo que mescle a administração pública burocrática e gerencial.

À esfera das atividades exclusivas estariam relacionados aos serviços que só poderiam ser realizados pelo Estado, como a cobrança e fiscalização de impostos, a polícia, previdência social, subsídio à educação básica, emissão de passaportes, dentre outros. Assim como no núcleo estratégico, a propriedade deveria ser, também, a estatal, e o princípio de administração, necessariamente, gerencial.

Quanto aos serviços não exclusivos, que, segundo o PDRAE, corresponderia “ao setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não – estatais e privadas” e que embora não tenha poder de Estado, o mesmo estaria presente à medida que os serviços dessa esfera envolveriam direitos humanos fundamentais como educação, saúde ou porque possuem economias externas que não poderiam ser transformadas em lucros, como é o caso das universidades, museus, centros de pesquisa e hospitais. Para esse setor, o PDRAE afirma que a propriedade ideal é a pública não-estatal que, teoricamente, favoreceria o “fácil e direto controle social, através da participação nos conselhos administrativos dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo que favorece a parceria entre sociedade e Estado” (BRASIL, 1995, p. 43). Nesse caso, também, a administração gerencial seria a opção correta de administração.

Por fim, o setor de produção de bens e serviços para o mercado corresponderia à área das empresas e seria caracterizado pelas atividades voltadas para o lucro. Nesse setor, a administração gerencial é a indicada e, em termos de propriedade, “dada a possibilidade de coordenação via mercado, a propriedade privada é a regra”, só se justificando a propriedade estatal, nesse caso, se não existirem capitais privados disponíveis ou quando se tratar do caso de monopólio natural (BRASIL, 1995, p. 44).

A divisão do aparelho do Estado em setores, tipos de gestão e formas de propriedade, organizada pelo Plano Diretor, podem ser vistos, no quadro 03:

Quadro 03. Divisão do aparelho do Estado e suas formas de propriedades elaborada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995

	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais

Fonte: PDRAE, 1995, p. 48

As divisões propostas pelo Plano Diretor sugerem que buscava-se introduzir no aparelho do Estado mecanismos que teoricamente produzissem melhores níveis de eficiência nos serviços públicos, uma vez que parece haver um entendimento, por parte dos reformadores, de que a Constituição Federal de 1988 retrocedera em importantes pontos da administração pública que inibiam a eficiência do aparelho estatal, inviabilizando, com isso, o exercício de novas técnicas de gestão derivadas do aprendizado da experiência internacional, no tocante à nova gestão pública (ABRUCIO; LOUREIRO; PACHECO, 2011).

Na visão de Bresser-Pereira, a transição democrática de 1985 embora representasse, por um lado, uma grande vitória democrática, por outro, paralisava as ações rumo a uma administração pública gerencial. A Carta Constitucional de 1988, “ao invés de se pensar na reforma gerencial, buscou-se reafirmar e ‘completar’ a Reforma Burocrática de 1937”. (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 12). Para o ex-ministro, a Constituição, nesse sentido, foi um erro, um retrocesso burocrático em relação aos avanços que haviam sido realizados durante o período militar, por meio do Decreto-lei 200, de 1967.

Para o idealizador do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, o modelo burocrático que a Constituição de 1988 privilegiara dificultava a transparência, inibindo o controle social, sob o pretexto de garantir a impessoalidade. A rigidez da estabilidade não condizia com as reais necessidades dos serviços e dificultava a cobrança do trabalho, sem

contar que a generalização do concurso público dificultava as transferências de funcionários entre cargos semelhantes.

Todos esses fatores contribuíram para que duas emendas que versavam sobre a reforma administrativa fossem encaminhadas ao Congresso, visando à alteração de dispositivos jurídico-legais de modo a consolidar a reforma gerencial apresentada pelo Plano Diretor.

A primeira emenda, que versava sobre a administração pública, propunha como principais mudanças i) fim da obrigatoriedade do regime jurídico único; ii) exigência de processo seletivo público para admissão de celetistas e manutenção de concurso público para servidores estatutários; iii) flexibilização da estabilidade dos estatutários, com possibilidade de demissão por falta grave ou insuficiência de desempenho e excesso de quadros; iv) possibilidade de colocar servidores em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço, ao invés da exoneração por excesso de quadro; v) permissão de contratação de estrangeiros para serviço público; vi) limitação rígida da remuneração dos servidores públicos e membros dos poderes; vii) limitação rígida dos proventos de aposentadoria e pensões ao valor equivalente na ativa; viii) facilidade de transferência de pessoal entre políticas da Federação, União, etc, mediante assinatura de convênios; ix) eliminação da isonomia como direito subjetivo, embora o princípio seja mantido, implicitamente (BRASIL, 1995).

A segunda emenda, por sua vez, estabelecia o “tratamento equilibrado entre os três poderes nas prerrogativas relativas à organização administrativa e [...] a fixação de vencimentos dos servidores dos três poderes, excluídos os titulares de poder, através de projeto de lei” (BRASIL, 1995, p. 52).

Após longo tempo de tramitação no Congresso Nacional, uma parte das pretensões do Plano Diretor e, portanto, da reforma gerencial do governo de Fernando Henrique Cardoso, foi aprovada pela emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que, dentre outros aspectos, positiva a possibilidade da utilização dos contratos de gestão na administração pública brasileira.

A lógica gerencial que passaria a fundamentar a administração já é anunciada pelo *caput* do art. 37, por meio da nova redação dada pela EC nº 19. Aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, já constantes da Carta Constitucional, acresce-se o princípio da eficiência que conduziria a reforma nos seus diversos matizes.

Já o § 8º, do mesmo art. 37, tornaria constitucional a utilização dos contratos de gestão na administração pública e estabeleceria os critérios para sua celebração:

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III – a remuneração do pessoal. (BRASIL, 2012, p. 48).

Ao se debruçar sobre a formação da burocracia brasileira e o significado das reformas administrativas, Abrucio, Pedrotti e Pó (2011, p. 59) asseveram que Bresser-Pereira foi pioneiro em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças e elas seriam necessárias igualmente no Brasil, embora nem sempre ele tenha sabido traduzir politicamente tais transformações às peculiaridades brasileiras.

Ao que tudo indica, de fato, o conteúdo da política pública varia caso a caso, alterando sua implementação. A consideração do tipo de organização político-institucional, da cultura administrativa de um determinado país, é tida por pesquisadores (POLLIT; BOUCKAERT, 2002; ABRUCIO, 2006) como fator de peso quando se está em jogo a formulação e implementação de reformas estatais.

É exatamente a avaliação desses aspectos que vão determinar as mudanças na natureza das reformas de país a país. Afinal, como escrevem Pollit e Bouckaert (2002), os países tendem a apresentar seus próprios sistemas político-administrativos, culturas administrativas o que naturalmente influencia significativamente a trajetória de uma reforma administrativa.

No âmbito da análise de reformas de gestão pública numa perspectiva internacional, dizem os autores que esse princípio administrativo:

A New Public Management — NPM (Nova Gestão Pública) pode ter afetado muitos países, mas, sem dúvida, afetou alguns muito mais do que outros. Além disso, mesmo aqueles que estão fortemente influenciados por ela tendem a adaptar seus “ingredientes” de forma quase individual, para produzir receitas nacionais diversas. Tais diferenças são problemáticas porque, falando de modo coloquial, enfrentamos constantemente o perigo de comparar “maçãs e peras”. Países distintos têm diferentes pontos de partida, com histórias diversas, e seguem trajetórias distintas. A retórica comum sobre boa governança, eficiência, qualidade e confiança pode de fato esconder desfechos altamente *path dependent*, nos quais uma combinação particular de prioridades, digamos, na Finlândia, é bastante distinta daquela da Austrália (...). (POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 8)

Essas diferenças de país para país podem estar relacionadas às diferenças institucionais, tradições políticas, nível de apoio político na implementação da reforma, o

alcance dos discursos contrários aos interesses reformistas sobre a sociedade e, também, sobre os formadores de opinião. Ao que parece a consideração desses fatores em contextos distintos em larga medida pode responder pelo sucesso ou fracasso da implementação de uma reforma.

De toda forma, o ciclo de reformas na gestão pública, de cunho gerencial, iniciado no âmbito federal em 1995, embora tenha sido considerado fracassado em alguns aspectos, de acordo com o próprio Bresser-Pereira (2009)¹⁶, ao se referir ao fato de não ter conseguido transformar as universidades federais em organizações sociais, ele encontrou vigor nas unidades federadas que, concomitante ou não à experiência central, deram início aos seus ciclos de reforma, e que nem sempre se efetivaram por meio de indução do Governo Federal, conforme apontam Abrucio e Gaetani (2009, p. 21-22):

Sugestivamente, os avanços que têm ocorrido no âmbito estadual muitas vezes não estão relacionados a uma parceria ou indução da União, embora vários deles tenham recebido a influência das propostas defendidas pelo ministro Bresser-Pereira no primeiro governo FHC. É como se a irrupção das ideias disseminadas a partir do debate em torno do Plano Diretor da Reforma do Estado constituísse um passo impulsionador, mas com impactos temporais e de intensidade heterogêneos.

Nas unidades subnacionais, provavelmente, por meio de aprendizado favorecido pelo Plano Diretor, reconhece-se a predominância de ferramentas que objetivam levar o serviço público a níveis mais elevados de desempenho. Nesse sentido, a implementação de instrumentos de aferição de desempenho individual e institucional, a introdução e/ou intensificação dos níveis de *accountability* e, principalmente, a introdução dos chamados contratos de gestão, na administração pública, passam a configurar o *New Public Management* ou a Nova Gestão Pública que, desde os anos de 1980, já figurava no contexto internacional, sobretudo na Inglaterra, e teve no governo de Margareth Thatcher sua expressão mais significativa.

¹⁶ Ao analisar “Os primeiros Passos da Reforma Gerencial do Estado de 1995”, Bresser-Pereira escreve que seus quatro anos à frente do MARE foram de sucessos e fracassos. A educação superior foi considerada pelo autor “o pior dos fracassos”. Segundo ele, estava convencido de que as primeiras organizações federais que deveriam se transformar em Organizações Sociais eram as grandes universidades federais. Embora após apresentar a proposta ao Ministério da Educação, Paulo Renato, e ter sido aceita por ele, passados três meses, a ideia tornou-se pública, ainda quando formulavam a reforma, o que gerou inúmeras críticas, sendo a mais violenta, segundo ele, a feita pelo reitor da Universidade Federal de São Carlos. Essas críticas acabaram sensibilizando alguns nomes do Ministério da Educação que, por sua vez, não convencidos totalmente da necessidade da reforma, convenceram o ministro a abandonar o projeto. Ainda de acordo com o relato, sete anos passados, após uma longa greve dos professores universitários, o ministro da educação lhe confessou que ele [Bresser] havia razão e que a única solução para a universidade federal era a organização social. Já o maior sucesso da sua reforma foi, segundo ele, em relação ao SUS, tendo o êxito ocorrido nos planos institucional, cultural e da gestão. A esse respeito, ver Bresser-Pereira, 2009.

Ao se analisar o caso brasileiro, Minas Gerais tem sido considerado o Estado que mais adiantou-se em direção a uma agenda defendida pela Nova Gestão Pública ou pelo gerencialismo “ancorada em ideias como a contratualização, flexibilização das estruturas organizacionais e da política de recursos humanos, além da busca por maior transparência e *accountability*”(CLAD, 2000, apud ABRUCIO; GAETANI, 2006).

2.2 A reforma estatal mineira: das razões manifestas

Em 1º de janeiro de 2003, o governador de Minas Gerais, Aécio Neves, assume o Palácio da Liberdade disposto a reformar o aparelho estatal, reorganizando processos, procedimentos e priorizando atividades, de acordo com o proposto no seu plano de governo “Prosperidade: a face humana do desenvolvimento”.

O déficit orçamentário existente em Minas, desde 1996, segundo Anastasia (2006)¹⁷, levava o Estado a um delicado quadro fiscal, cujas consequências mais palpáveis encontravam-se na falta de recursos para as despesas, inclusive com a folha de pagamento dos servidores. A essa falta de recursos, ou como consequência dela, a ação governamental também experimentava uma crise de legitimidade, agravada pelos servidores que, diante do quadro, encontravam, supostamente, desestimulados e apáticos em relação ao futuro do Estado.

Para o autor, esse quadro decorria de uma soma de fatores negativos, “todos eles vinculados à noção de uma gestão pública não voltada para os resultados, sem critérios de metas e formas de acompanhar o desempenho de órgãos e servidores, a par de uma grave lacuna no processo estadual de planejamento” (ANASTASIA, 2006, p. 14). A forma de funcionamento do Estado, na visão de Anastasia, era “obsoleta e bolorenta”, incapaz de responder às necessidades da população nos diversos setores do governo.

Depreende-se das palavras do então vice-governador que o problema da falta de recursos derivava da forma de gestão utilizada até aquela altura pela administração pública, ou seja, o problema estaria vinculado à forma de gerir os recursos, tanto humanos, quanto financeiros.

17 Antônio Augusto Junho Anastasia foi reeleito governador do Estado de Minas Gerais (2011-2014) pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Foi vice-governador do segundo mandato de Aécio Neves (2007-2010), tendo assumido o governo em março de 2010, em virtude da renúncia do Governador para concorrer ao Senado. Enquanto vice-governador, ele assumiu, também, a Presidência da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, criada no âmbito do Programa “Choque de Gestão”. Antônio Anastasia foi, ainda, Secretário Executivo do Ministério do Trabalho do Governo FHC e assessorou Bresser-Pereira na formulação da lei das organizações sociais, no âmbito do PDRAE.

Assim, a conclusão a que se chegou foi que seria preciso introduzir novos mecanismos de gestão no aparelho estatal, um conjunto de medidas de rápido impacto “para modificar, de uma vez, o padrão de comportamento da Administração estadual” (ANASTASIA, 2006, p. 14). Seria necessário um “choque de gestão” nas estruturas administrativas que possibilitasse racionalizar gastos, além de monitorar e avaliar mais eficazmente as ações e resultados das intervenções governamentais.

Para o então candidato a Governador Aécio Neves, a “necessária mudança” administrativa estabeleceria um novo paradigma de desenvolvimento e de atuação de governo no qual não caberia mais a filosofia desenvolvimentista, caracterizada pelo “Estado-empresário” (NEVES, [200-?], p. 17). O foco da sua gestão não estaria, segundo ele, na intervenção direta do governo na esfera produtiva, mas no desenvolvimento do capital humano, sendo os meios e o papel desse novo modelo de Estado “a regulação, a coordenação e a indução de projetos, em alianças e parcerias com o setor privado, municípios e setores organizados da sociedade” (NEVES, [200-?], p. 17).

Nessa reorganização administrativa, buscava-se “adequar o aparelho do Estado às mudanças da sociedade, com um perfil consentâneo com as necessidades de autonomia na gestão pública, sem se descuidar da manutenção do necessário controle formal, agora acrescido pelo controle social”. (NEVES, [200-?], p. 156).

A modernidade pretendida para a administração estadual seria auxiliada também pelas tecnologias de informação e pelas parcerias com o terceiro setor, que poderiam, em tese, contribuir para um serviço público mais ágil e eficiente, conforme se pode ler no seu plano de governo:

Estes mecanismos e instrumentos modernos permitirão, também, **facilitar o processo de participação popular na execução das políticas públicas e em seu controle**. Conforme já se afirmou, nesta plataforma, mais de uma vez, impende que o **Poder Público, em muitos segmentos, se associe com a iniciativa privada, pelo mecanismo de “ppp” – parceria público privado**. Esta participação, todavia, não se limita aos empreendimentos de natureza econômica, mas também aos projetos sociais, por meio das organizações da sociedade civil e dos termos de parceria, introduzindo o terceiro-setor como parceiro preferencial do Poder Público, estimulando a formação de um robusto capital social do Estado, ingrediente essencial para o seu desenvolvimento. Por natural, tal participação desdobra-se para a esfera do controle, que incentivará o controle social, por meio dos conselhos de políticas públicas, com alta participação da sociedade, em todos os segmentos e mediante a instituição de ouvidores em setores que tenham a seu cargo a interação com a comunidade. (NEVES, [200-?], p. 159, grifo nosso).

Nota-se pelo excerto acima que muitas propostas apresentadas no plano de governo de Aécio Neves (2003-2006) projetam no estado de Minas Gerais a experiência de reforma administrativa do governo Fernando Henrique Cardoso. O papel do Estado, mais voltado à coordenação e indução de projetos, a autonomia de gestão, a institucionalização das parcerias-público-privadas, a aposta na capacidade de controle social dos conselhos de política pública são características claras da Reforma Gerencial idealizada e posta em prática pelo ministro Bresser-Pereira, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995.

A preocupação com as formas de controle, pela sociedade civil, assim como se encontra nos documentos da reforma federal, é uma recorrência quando se analisa a proposta do governo do Estado. O aperfeiçoamento de práticas que reforcem os princípios democráticos, que levem à participação da sociedade na condução das políticas, como a criação e fortalecimento dos conselhos de política pública e a instituição de ouvidorias são alguns exemplos dos mecanismos que se fazem presentes no discurso oficial.

Concomitante a essas propostas, é possível dizer que no plano de governo há uma forte crença na capacidade de mobilização e participação da sociedade, no sentido de intervir mais decididamente na condução das políticas públicas, como um desdobramento quase que natural de determinados processos, como, por exemplo, a instituição das parcerias público-privadas. Há mesmo uma aposta de que o marco legal de parcerias entre esfera estatal e privada ou entre a esfera pública e pública não estatal concorreria para a mudança de atitude e comportamento da sociedade.

2.3 A dimensão normativa-legal da instituição da reforma

2.3.1 Narrativas e “contranarrativas” na produção da força normativa-legal da primeira geração de reformas

A pesquisa e a análise documental, no âmbito desta pesquisa, traz evidências de que as primeiras medidas do “Choque de Gestão” foram gestadas ainda no período de transição governamental, quando o governador Itamar Franco solicitou à Assembleia Legislativa delegação de poderes, cujo exercício de competência se daria pelo futuro governante, no caso, Aécio Neves.

Ao que tudo indica, Itamar Franco¹⁸, tendo sido preterido na convenção do PMDB como candidato ao governo de Minas, que escolheu o nome do seu vice, Newton Cardoso, para concorrer às eleições, pede a desfiliação do partido. Como a relação do então governador com seu vice, Newton Cardoso, sempre fora marcada por conflitos e divergências de opiniões¹⁹, muitas delas explicitamente expostas ao público, Itamar Franco, uma vez afastado do PMDB, envia o ex-embaixador José Aparecido de Oliveira²⁰ para convencer Aécio Neves a disputar as eleições para governador como rival do seu vice, tornando-se um dos principais articuladores da campanha do candidato do PSDB, conseguindo atrair boa parte da base do PMDB, incluindo 96 prefeitos do partido.

Tendo em vista esse cenário de apoio ao então candidato Aécio Neves, do PSDB, tão logo ele sai vitorioso das eleições para governador, é acordado entre a equipe de transição e o ex-governador, que Itamar encaminharia uma solicitação ao Legislativo mineiro para delegar ao governador eleito a prerrogativa de elaborar leis com vistas à implantação a reforma do aparelho estatal.

Assim, em 12 de novembro de 2002, Itamar Franco encaminha uma mensagem à Comissão de Constituição e Justiça do Legislativo, que recebe o número 343/2002, na qual é proposta a delegação de Poderes ao Governador do Estado, a vigorar até 31.01.2003, com atribuições para elaborar leis delegadas a fim de alterar a estrutura da administração direta e indireta do Poder Executivo.

O objetivo apresentado na proposição era permitir a racionalização da estrutura administrativa do Estado, com poderes limitados a: i) Criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, inclusive autônomos, ou unidades da Administração Direta, bem como entidades da Administração Indireta, definindo suas estruturas básicas, atribuições, objetivos e denominações; ii) Criar, transformar e extinguir cargos em comissão e funções de confiança dos órgãos e entidades a que se refere o inciso anterior, alterar-lhes as denominações e atribuições, definir a natureza de seu recrutamento e fixar-lhes os vencimentos, observados os parâmetros da atual sistemática; iii) Proceder à realocação de

18 Itamar Augusto Cautiero Franco, entre outros cargos que ocupou na política brasileira, foi governador de Minas Gerais no período de 1999-2003 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro- PMDB.

19 Agradeço ao deputado estadual Rogério Correia pelas observações à autora desta pesquisa, em relação às divergências entre Itamar Franco e Newton Cardoso e os desdobramentos na eleição de Aécio Neves.

20 José Aparecido de Oliveira foi deputado cassado, da UDN, e secretário particular de Jânio Quadros de janeiro a agosto de 1961. Foi governador do Distrito Federal de 1985 a 1988, ministro da cultura do governo do presidente José Sarney e embaixador de Minas Gerais em Portugal. Embora o cargo de embaixador de Estado não exista de fato, Itamar Franco, no seu período de governador de Minas, nomeou-o chefe do escritório de representação do Estado de Minas na Europa, com sede em Portugal.

atividades e programas no âmbito do Poder Executivo e ao remanejamento de dotações orçamentárias em decorrência da aplicação dos incisos I e II; iv) Alterar vinculações de entidade da Administração Indireta (MINAS GERAIS, 2002).

A análise pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa tinha como objetivo avaliar aspectos como a juridicidade, constitucionalidade e legalidade da proposição e que, de acordo com a fundamentação do Parecer de 1º Turno essa Comissão, embasavam a solicitação feita, conforme se lê pelo trecho seguinte:

O projeto de resolução em referência destina-se a delegar atribuição ao Governador do Estado para, por meio de leis delegadas a serem editadas até 31/1/2003, proceder a uma reforma administrativa no Poder Executivo, que vise à racionalização do aparelho burocrático estatal sem acarretar a abertura de créditos especiais. (...) A Constituição Estadual, seguindo as diretrizes da Constituição da República, prevê o instituto da lei delegada como uma das espécies normativas do processo legislativo, estabelece os requisitos formais para a sua elaboração e as restrições materiais de observância obrigatória por parte dos Poderes constituídos. Assim, o “caput” do art. 72 da Carta mineira consagra a competência exclusiva do Governador do Estado para a produção de leis delegadas, mediante solicitação à Assembléia Legislativa, que poderá conceder a delegação de atribuições na forma de resolução que especifique seu conteúdo e os termos de seu exercício (§ 2º do art. 72). **Do ponto de vista formal, a proposição em tela, está em plena sintonia com os parâmetros da Carta política mineira, uma vez que o pedido relativo à elaboração de normas jurídicas dessa natureza resultou de manifestação explícita do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Mensagem nº 343/2002, encaminhada a esta Casa Legislativa. Além disso, o instrumento utilizado para formalizar a delegação de poderes - projeto de resolução - atende à exigência constante no citado § 2º do art. 72 da Constituição, o qual, uma vez aprovado, será transformado em resolução, o que habilitaria o Governador do Estado a realizar a pretendida reforma administrativa, dentro dos limites por ela estabelecidos. (MINAS GERAIS, 2002a). (grifo nosso).**

A aprovação da proposição pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia recebe apenas uma emenda relativa aos objetivos propostos para a modificação da administração indireta, mas acaba sendo aprovada, com apenas um voto contrário²¹.

A limitação do conteúdo da delegação legislativa diz respeito à impossibilidade de se delegar leis ao Executivo que visem a alterações na estrutura de entidades da administração indireta, que têm personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, sendo necessário, para isso, lei ordinária, aprovada pela Assembleia e sancionada pelo Executivo, como fica explícito na fundamentação da Comissão:

21 Votaram a favor da delegação de poderes ao Governador, na Comissão de Constituição e Justiça, os deputados Geraldo Rezende (Presidente e relator), do PMDB, Márcio Kangussu (PPS), Ailton Vilela (PSDB), Sebastião Costa (PFL) e Ermano Batista (PSDB). O voto contrário foi do Deputado Durval Ângelo, do PT.

(...) Além dessas restrições de caráter material, que vinculam a manifestação de vontade do parlamento, **deve-se observar ainda o disposto no § 8º do art. 14 da mencionada Carta política, segundo o qual “é vedada a delegação de poderes ao Executivo para criação, extinção ou transformação de entidade de sua administração indireta”**. Nesse caso, o que o Constituinte de 1989 proíbe é a prerrogativa de o Governador do Estado criar, extinguir ou transformar, por meio de lei delegada, entes da administração descentralizada do Executivo, entendendo-se como tais as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as demais entidades de direito privado controladas direta ou indiretamente pelo Estado. (...) a criação, a extinção ou a transformação de entidades da administração indireta ou descentralizada, que são entes dotados de personalidade jurídica própria e de autonomia administrativa e financeira, dependem de lei ordinária aprovada por esta Assembléia Legislativa e de posterior sanção do Governador do Estado. (MINAS GERAIS, 2002a, grifo nosso).

Contando com o poder dos aliados na Comissão, principalmente, por meio da articulação feita por Itamar Franco, dentro do PMDB, o Executivo logra êxito nessa instância, uma vez que, com a exceção de um único voto contrário, os demais deputados concluíram pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade da proposição que é transformada no Projeto de Resolução nº 2.472/2002.

O exame da fundamentação da Comissão de Constituição e Justiça chama a atenção para os efeitos das alianças políticas na tramitação e aprovação de projetos do Executivo de natureza variada. No parecer dessa comissão, o próprio relator e presidente reconhece a condição de excepcionalidade em que se deveria utilizar o dispositivo de delegação, ao escrever que a lei delegada “configura exceção ao princípio da indelegabilidade de atribuições entre os Poderes constituídos”, entretanto, a proposta é aprovada pela maioria, não recebendo nenhuma outra emenda, a não ser aquela que resulta unicamente, ao parece, do constrangimento legal imposto pela Constituição do Estado que, embora preveja, no seu art. 72, a delegação de poderes como uma das espécies normativas do processo legislativo, veta, no seu art. 14, § 8º, a possibilidade do uso desse dispositivo legal para a instituição ou extinção de entidades autárquicas ou fundacionais.

Ao final do documento, parece ser possível notar a percepção, por parte dos deputados, de que a delegação constituiria um “cheque em branco” para o Executivo, à medida que os parlamentares concluem o parecer levantando a hipótese de que no caso de “eventuais abusos do Executivo na disciplina das matérias enumeradas na resolução superveniente podem ter seus efeitos suspensos por ato deste parlamento, que tem o dever e o poder constitucionais de fiscalizar os atos da administração pública” (MINAS GERAIS, 2002a).

Em 28 de novembro de 2002, sete dias, portanto, após ser aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça, o Projeto de Resolução - PRE 2472/2002²², segue para a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária onde, também, não encontra maiores obstáculos para ser aprovada²³, tendo, ao contrário, aprovação unânime.

O argumento que sustenta a defesa da aprovação é de que a delegação não geraria despesa para os cofres públicos; além disso, as narrativas engendradas por essa Comissão se pautam nas formas controles externos como o Tribunal de Contas e a Lei Complementar nº 101/2000, de Responsabilidade Fiscal, como mecanismos de coibição de eventuais abusos financeiros por parte do Executivo, além da fiscalização que, supostamente, seria exercida pelo próprio legislativo, como se vê no texto da comissão:

Do ponto de vista financeiro e orçamentário, **a aprovação da delegação não gera despesa para os cofres públicos.** (...) Além disso, ressalta-se que todo ato administrativo deve estar de acordo com o disposto na Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, visando a uma ação planejada e transparente dos entes públicos. Finalmente, vale destacar que, em conformidade com o disposto no art. 62, XXX, da Constituição do Estado, compete à Assembléia Legislativa, no exercício do controle sobre a atuação da administração pública, sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem dos limites da delegação legislativa. Assim, **eventuais abusos do Executivo na disciplina das matérias enumeradas na resolução superveniente podem ter seus efeitos suspensos por ato deste parlamento, que tem a obrigação constitucional de fiscalizar os atos da administração pública, com o auxílio do Tribunal de Contas.** (MINAS GERAIS, 2002b). (grifo nosso).

Em que pese sincero compromisso democrático dos deputados que, pelo menos do ponto de vista discursivo, fundamenta suas atividades parlamentares, há que se atentar para o fato da fragilidade desses mecanismos de controle, no caso brasileiro. Um relatório de abril desse ano (2014), produzido pela organização independente “Transparência Brasil”, sobre a vida pregressa de todos os 238 integrantes dos 34 Tribunais de Contas do país, afirma que os “principais órgãos auxiliares do Poder Legislativo na fiscalização dos recursos públicos, os Tribunais de Contas, são desenhados para não funcionar, (...) sendo que “dois terços dos integrantes são nomeados pelo Legislativo e um terço pelo Executivo; eles costumam ser indicados justamente para neutralizar o papel fiscalizatório desses órgãos – e, de quebra, para agradar a correligionários, parentes e aliados” (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2014, p. 01-

22 A partir desse momento, passarei a utilizar a abreviatura PRE, ao me referir Projeto de Resolução. No caso, PRE 2472/2002.

23 Na comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, todos os parlamentares votaram pela aprovação da Resolução. Foram eles Mauro Lobo (PSDB) (Presidente), Antônio Carlos Andrada (PSDB) (Relator), Dilzon Melo (PTB), Ivair Nogueira (PDT), José Milton (PMN) e Rêmolo Aloise (PFL).

02). De acordo, ainda, com as autoras do relatório, a alta politização dos Tribunais de Conta é facilitada pela “maneira leniente como a Constituição de 1988 trata as pré-qualificações desses agentes”, restringindo as exigências a aspectos formais como idade e “questões de difícil verificação, como “idoneidade moral”, “reputação ilibada” e “notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública”. (TRANSPARÊNCIA BRASIL, 2014, p. 02).

Tomando como objeto de análise os mecanismos de controle como Legislativo, Tribunais de Conta - TC, Judiciário e Ministério Público, Arantes et al (2010), ao avaliarem o controle pelo Legislativo, argumentam que o parlamento se encontra numa condição de subalternidade em relação ao Executivo que não lhe permite exercer um controle efetivo sobre esse. Para os autores, o “Congresso não deixa pura e simplesmente de atuar como uma instância controladora do Executivo; o que ele não faz é exercer esse controle sobre a *administração pública*, antes atuando como um *controlador político-partidário* das ações do Executivo” (ARANTES et al, 2010, p. 121, grifo do autor).

Quanto ao controle exercido pelos Tribunais de Conta, Arantes et al (2010) chamam a atenção para a necessária relação entre essas instâncias, os TCs e os demais atores do sistema político, como o legislativo, no êxito do controle da administração pública. Tomando como objeto de análise o Tribunal de Contas da União – TCU²⁴, os autores concluíram que de todas as solicitações encaminhadas pelo Legislativo que fazem parte da atividade fiscalizatória do TCU, um total de 110 solicitações em 2007, menos de 2% resultam em processos instaurados. Esses dados apontam para o “descompasso” entre Legislativo e Tribunal de Contas, no âmbito federal, mas que poderia acontecer, também, nas unidades federadas e endossam a suspeita de que na hipótese de um eventual abuso do Executivo, na utilização de leis delegadas, a atuação dos órgãos de controle pode não corresponder às determinações constitucionais instituídas.

De volta à tramitação do PRE 2472/2002, após a aprovação na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, o Projeto chega à Comissão de Administração Pública da Assembleia Legislativa para receber parecer quanto ao seu mérito, sendo examinado em dois turnos, além das emendas recebidas.

Os méritos na solicitação do Executivo estariam, segundo essa Comissão, na celeridade do procedimento que a lei delegada enseja, na necessidade de implementar um

24 Segundo os autores, a escassez de dados dessa natureza nos Tribunais de Conta do país fez com que a análise se voltasse, exclusivamente, para os dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas da União. A esse respeito, ver Arantes et al, 2010.

novo modo de atuação administrativa e na suposta feição democrática da transição governamental. A esse respeito, manifesta-se o parecer nos seguintes termos:

A grande vantagem da lei delegada refere-se à celeridade do procedimento (...) Levando-se em conta a pluralidade de atos normativos a serem editados para a realização de uma reforma administrativa, o elevado **número de órgãos e entidades da administração direta e indireta, o significativo número de cargos em comissão e funções de confiança, a situação financeira por que passa o Estado, bem como a demora na tramitação de projetos de lei ordinária, afigura-se-nos conveniente a delegação de poderes ao Governador do Estado para a disciplina da matéria**. Aliás, a racionalização do aparelho burocrático estatal e a modernização da administração pública constituem uma aspiração de toda a sociedade mineira, que deseja ter uma administração cada vez mais eficiente e menos burocrática, uma estrutura orgânica enxuta e coerente com a realidade do Estado. (MINAS GERAIS, 2002c, grifo nosso).

O primeiro argumento é formulado, assim, observando os aspectos de ordem prática da delegação como a agilidade que o mecanismo constitucional, de fato, permite. Um dos deputados contrários à aprovação da Proposta, Deputado Rogério Correia, que apresentou quatro emendas ao texto, requeria, em uma delas, a Emenda n° 5, que os projetos de lei de que tratava a resolução em votação fossem apreciados pela Assembleia Legislativa. Contudo, no parecer sobre essa emenda, a Comissão de Administração Pública, mesmo reconhecendo o “permissivo expresso no § 3° do art. 72 da Carta Estadual”, rejeita-a nos seguintes termos:

A delegação funda-se, também, na confiança depositada pela maioria parlamentar com relação ao Poder Executivo. Apesar do permissivo expresso no § 3° do art. 72 da Carta Estadual, **nada justifica** a Emenda n° 5, que pretende fazer com que os projetos de lei delegada de que trata a proposição em exame sejam apreciados pela Assembleia Legislativa. Essa exigência seria **apenas** um obstáculo à celeridade que se impõe às providências, visando à recuperação das finanças do Estado e à adequação da máquina administrativa estadual às demandas dos dias atuais”. (MINAS GERAIS, 2002d, grifo nosso).

A ênfase na celeridade do processo parece ter obstaculizado uma análise mais profunda do conteúdo da emenda. Percebe-se que o parecer inicia-se com o argumento de que “nada” justificaria a emenda n° 5 e, mais adiante, afirma ser “apenas” um obstáculo. Porém, o simples permissivo expresso na Carta Estadual depõe contra a posição da comissão, dando a entender que a presença desse parágrafo justificaria, em alguma medida. A possibilidade de submeter os projetos de lei delegada à apreciação da Assembleia parece, a princípio, contribuir para o fortalecimento dos princípios democráticos uma vez que possibilita que os desdobramentos de um artifício legal “excepcional” sejam objeto de exame do poder, cuja prerrogativa é legislar.

O discurso da Comissão parece ser reformulado no reconhecimento, ainda que indiretamente, que o dispositivo legal solicitado seria utilizado para um número considerável de ações para empreender a reforma. Como é afirmado pelo próprio parecer, haveria questões da ordem dos recursos humanos, da área financeira, administrativa a serem reelaboradas no âmbito da reforma, algumas delas sendo, inclusive, objeto de emendas apresentadas, como o caso da Emenda n° 02, também de autoria do deputado Rogério Correia, que buscava dar nova redação ao art. 1° do projeto, na tentativa de rever a possibilidade do Executivo “criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos e autônomos”.

Todavia, os parlamentares rejeitaram não só a Emenda referendada, assim como as demais, justificando, para o caso dessa segunda, que “aprovada a emenda, a delegação ficará esvaziada em seu principal objetivo, que é o de permitir ao Governador efetuar uma ampla reforma na estrutura do Poder Executivo, tornando-a mais leve e enxuta, e garantir, assim a governabilidade por meio da estabilização das finanças”. (MINAS GERAIS, 2002d).

As preocupações manifestas pelos parlamentares em torno da suposta premência da reforma administrativa parece relegar a segundo plano a discussão de natureza ético-política dos efeitos que uma delegação da dimensão que a proposta poderia implicar para os princípios democráticos e para o enfraquecimento do próprio Legislativo, nas suas prerrogativas. O parecer, é o que sugere o seu texto, não reconhece a delegação como uma limitação ao exercício legítimo do seu poder de legislador:

Ao habilitar o Chefe do Poder Executivo a baixar leis delegadas para a disciplina de determinadas matérias, **o parlamento não está abrindo mão de suas prerrogativas de legislador nem renunciando às suas atribuições constitucionais de produção do direito positivo**. Na verdade, a lei delegada é um instrumento à disposição do Executivo, o qual deve ser utilizado em circunstâncias especiais, sem as delongas do processo legislativo formal e totalmente condicionado à deliberação prévia do Legislativo. (MINAS GERAIS, 2002c, grifo nosso).

A este trecho, cabe, ao menos, uma observação que diz respeito à sugestão de que os parlamentares estariam considerando o atributo da legalidade como único elemento a definir um ato considerado legítimo. Isso parece ficar claro quando afirmam que não estão “abrindo mão de suas prerrogativas de legislar nem renunciando às suas atribuições constitucionais de produção do direito positivo”, por ser a lei delegada “um instrumento à disposição do Executivo”, condicionado à deliberação prévia desta instituição.

Todavia, uma breve consulta a um dicionário esclarece que “deliberar” não é sinônimo de “legislar”; a atuação do Legislativo no caso da delegação, como o próprio parecer demonstra, é deliberativa, isto é, ele determina que outrem, a saber, o Executivo, elabore as

leis que é, constitucionalmente, uma prerrogativa do Legislativo. Nesse sentido, ainda que o processo de delegação seja revestido de legalidade, haja vista que é um mecanismo previsto na Constituição do Estado, ele parece carecer de certa legitimidade ética, se pensado, por exemplo, em termos dos limites de ação do governo ou da constituição de um governo legítimo, como o fez Locke (1690).

O autor do “Segundo Tratado sobre o Governo”, ao tratar, exatamente, da “extensão do poder legislativo”, adverte que o poder legislativo ainda que esteja nas mãos de um ou mais representantes, se reunir com regularidade ou esporadicamente, não pode ser arbitrário sobre a vida e a “fortuna das pessoas” (LOCKE, 2010, p. 91).

Assim, o poder legislativo, segundo o autor, “não pode arrogar a si o direito de governar por meio de decretos extemporâneos e arbitrários, mas tem a obrigação de fazer justiça e decidir sobre os direitos dos cidadãos mediante leis promulgadas, fixas e aplicadas por juízes autorizados e reconhecidos” (LOCKE, 2010, p. 92). Do contrário, os “homens ficariam em situação pior que no estado de natureza” (LOCKE, 2010, p. 94).

Ao se referir, especificamente, à delegação de poderes, Locke escreve que “o poder legislativo não pode transferir o poder recebido de elaborar leis a quem quiser que seja; este, sendo poder delegado pelo povo, os que o têm não podem transferi-lo a terceiros. (...) **como o poder do legislativo deriva do povo por concessão ou instituição positiva e voluntária, implica somente em fazer leis e não em fazer legisladores, e o legislativo não terá poder de transferir tarefa de fazer leis para outras mãos** (LOCKE, 2010, p. 96, grifo nosso).

Acredita-se, nessa direção, que a concepção de legitimidade, examinada à luz do contexto dos limites de poder político, exige que haja um tensionamento dos seus sentidos, de modo a inseri-la num movimento mais amplo, cujo alcance permite a contemplação de outros aspectos, que não só a legalidade.

De toda forma, após a fundamentação de três laudas, o presidente, e também relator, vota pela aprovação da PRE 2472/2002, seguido por outros três parlamentares, e tendo dois votos contrários.²⁵

Em seguida, após o parecer de 2º Turno na mesma Comissão de Administração Pública, o Projeto de Resolução nº 2.472/2002 é aprovado, segue para a Comissão de Redação onde recebe o parecer de redação final.

25 Aprovaram a PRE 2472/2002, na Comissão de Administração Pública, os deputados Eduardo Brandão (PMN) (Presidente e relator), Sebastião Navarro Vieira (PFL), Hely Tarquinio (PSDB), Cristiano Canêdo (PTB) e Antônio Andrade (PSDB). Foram contrários os deputados Rogério Correia (PT) e Sargento Rodrigues (PL).

No dia 12 de dezembro de 2002, um mês, portanto, após a chegada da mensagem nº 343/2002 ao legislativo, a Resolução da Assembleia Legislativa é, então, promulgada e publicada no Diário do Legislativo no dia seguinte, nos termos que se seguem:

RESOLUÇÃO

Resolução Nº 5.210, de 12 DE DEZEMBRO DE 2002

Delega ao Governador do Estado atribuição para elaborar leis destinadas a alterar a estrutura da administração direta e indireta do Poder Executivo, nos termos que especifica.

Faço saber que a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais aprovou, e eu promulgo a seguinte resolução:

Art. 1º – Fica delegada ao Governador do Estado, nos termos do art. 72 da Constituição do Estado, atribuição para elaborar leis destinadas a alterar a estrutura administrativa do Poder Executivo, sem abertura de crédito especial e com poderes limitados a:

I – criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, incluídos os autônomos, ou unidades da administração direta, bem como modificar a estrutura orgânica das entidades da administração indireta, definindo suas atribuições, objetivos e denominações;

II – criar, transformar e extinguir cargos em comissão e funções de confiança dos órgãos e entidades a que se refere o inciso I deste artigo, alterar-lhes as denominações e atribuições, definir a natureza de seu recrutamento e fixar-lhes os vencimentos, observados os parâmetros da sistemática vigente na data da publicação desta resolução;

III – alterar as vinculações das entidades da administração indireta.

Art. 2º – A delegação de atribuição constante nesta resolução estende-se até a data de 31 de janeiro de 2003.

Art. 3º – Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 4º – Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio da Inconfidência, em Belo Horizonte, aos 12 de dezembro de 2002.

Deputado Antônio Júlio – Presidente

Deputado Mauri Torres - 1º-Secretário

Deputado Wanderley Ávila - 2º-Secretário (MINAS GERAIS, 2002g).

O desdobramento mais imediato de toda a tramitação do PRE, que desembocou na Resolução 5210/2002, foi a edição de sessenta e três leis delegadas, conforme se pode observar pelo Quadro 04:

Quadro 04. Número de leis delegadas criadas entre 02 e 31 de janeiro de 2003 pelo Executivo mineiro estadual. (continua)

LEI DELEGADA	EMENTA	ATUALIZAÇÃO
Lei Delegada nº 49, de 02/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências.	Revogada pelo art. 36 da Lei Delegada nº 112, de 25/1/2007

Quadro 04. Número de leis delegadas criadas entre 02 e 31 de janeiro de 2003 pelo Executivo mineiro estadual. (continuação)

Lei Delegada n° 50, de 21/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica da Vice-Governadoria do Estado e dá outras providências.	Revogada pelo art. 73 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 51, de 21/01/2003	Dispõe sobre o Gabinete Militar do Governador do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.	Revogada pelo art. 49 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 52, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Governo e dá outras providências.	Revogada pelo art. 5° da Lei Delegada n° 124, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 53, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e dá outras providências.	Revogada pelo art. 5° da Lei Delegada n° 114, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 54, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia e dá outras providências.	Revogada pelo art. 5° da Lei Delegada n° 115, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 55, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Cultura e dá outras providências.	Revogada pelo art. 5° da Lei Delegada n° 116, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 56, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Defesa Social e dá outras providências.	Revogada pelo art. 14 da Lei Delegada n° 117, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 57, de 29.01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e dá outras providências.	Revogada pelo art. 8° da Lei Delegada n° 118, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 58, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes e dá outras providências.	Revogada pelo art. 14 da Lei Delegada n° 120, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 59, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Educação e dá outras providências.	Revogada pelo art. 6° da Lei Delegada n° 122, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 60, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado da Fazenda e dá outras providências.	Revogada pelo art. 6° da Lei Delegada n° 123, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 61, de 29/01/2003	Dispõe sobre a organização da Governadoria e dá outras providências.	Revogada pelo art. 12 da Lei Delegada n° 130, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 62, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e dá outras providências.	Revogada pelo art. 8° da Lei Delegada n° 125, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 63, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências.	Revogada pelo art. 8° da Lei Delegada n° 126, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 64, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Saúde e dá outras providências.	Revogada pelo art. 5° da Lei Delegada n° 127, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 65, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas e dá outras providências.	Revogada pelo art. 11 da Lei Delegada n° 128, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 66, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Turismo e dá outras providências.	Revogada pelo art. 6° da Lei Delegada n° 129, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 67, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Administração de Estádios do Estado de Minas Gerais - ADEMG e dá outras providências.	Revogada pelo art. 187 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011

Quadro 04. Número de leis delegadas criadas entre 02 e 31 de janeiro de 2003 pelo Executivo mineiro estadual. (continuação)

Lei Delegada n° 68, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - FAPEMIG e dá outras providências.	Revogada pelo art. 110 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 69, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação de Arte de Ouro Preto - FAOP e dá outras providências.	Revogada pelo art. 131 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 70, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais - CETEC e dá outras providências.	Revogada pelo art. 110 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 71, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura básica da Fundação Clóvis Salgado - FCS e dá outras providências.	Revogada pelo art. 131 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 72, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura básica do Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais - DETEL e dá outras providências.	Revogada pelo art. 167 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 73, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação Estadual do Meio Ambiente - FEAM e dá outras providências.	Revogada pelo art. 210 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 74, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação Educacional Caio Martins - FUCAM e dá outras providências.	Revogada pelo art. 176 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 75, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação Ezequiel Dias - FUNED e dá outras providências.	Revogada pelo art. 233 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 76, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação Helena Antipoff - FHA e dá outras providências.	Revogada pelo art. 110 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 77, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura básica da fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia do Estado de Minas Gerais - HEMOMINAS e dá outras providências.	Revogada pelo art. 233 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 78, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica do Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais - IDENE e dá outras providências.	Revogada pelo art. 150 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 79, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica do Instituto Estadual de Florestas - IEF e dá outras providências.	Revogada pelo art. 210 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 80, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica do Instituto Mineiro de Agropecuária - IMA e dá outras providências.	Revogada pelo art. 83 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 81, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura básica do Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais - IEPHA/MG e dá outras providências.	Revogada pelo art. 131 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 82, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica do Instituto de Geociências Aplicadas - IGA e dá outras providências.	Revogada pelo art. 110 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 83, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica do Instituto Mineiro de Gestão das Águas - IGAM e dá outras providências.	Revogada pelo art. 210 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011

Quadro 04. Número de leis delegadas criadas entre 02 e 31 de janeiro de 2003 pelo Executivo mineiro estadual. (continuação)

Lei Delegada n° 84, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica do Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Minas Gerais - IPEM e dá outras providências.	Revogada pelo art. 110 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 85, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica do Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais - IPSM e dá outras providências.	Sem revogação
Lei Delegada n° 86, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação João Pinheiro - FJP e dá outras providências.	Revogada pelo art. 221 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 87, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Junta Comercial do Estado de Minas Gerais - JUCEMG e dá outras providências.	Revogada pelo art. 156 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 88, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da loteria do estado de minas gerais e dá outras providências.	Revogada pelo art. 194 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 89, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura básica da Fundação TV Minas - Cultural e Educativa e dá outras providências.	Revogada pelo art. 131 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 90, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura básica da Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES e dá outras providências.	Revogada pelo art. 110 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 91, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG e dá outras providências.	Revogada pelo art. 110 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 92, de 29/01/2003	Dispõe sobre o sistema estadual de Auditoria Interna, reestrutura a Auditoria-Geral do Estado e dá outras providências.	Revogada pelo art. 10 da Lei Delegada n° 133, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 93, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Coordenadoria de Apoio e Assistência à Pessoa Deficiente - CAADE e dá outras providências.	Revogada pelo art. 14 da Lei Delegada n° 120, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 94, de 29/01/2003	Dispõe sobre o Conselho Estadual da Juventude e dá outras providências.	Sem revogação
Lei Delegada n° 95, de 29/01/2003	Dispõe sobre o Conselho de Segurança Alimentar Nutricional Sustentável do Estado de Minas Gerais - CONSEA-MG e dá outras providências.	Revogada pelo art. 24 da Lei n° 15.982, de 19/1/2006
Lei Delegada n° 96, de 29/01/2003	Dispõe sobre os Escritórios de Representação do Governo do Estado de Minas Gerais em Brasília, em São Paulo e no Rio de Janeiro e dá outras providências.	Sem revogação
Lei Delegada n° 97, de 29/01/2003	Altera a composição de cargos integrantes da Junta de Programação Orçamentária e Financeira - JPOF e dá outras providências.	Revogada pelo art. 3° da Lei n° 14.698, de 30/7/2003
Lei Delegada n° 98, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura básica da Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais - UTRAMIG e dá outras providências.	Revogada pelo art. 242 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011

Quadro 04. Número de leis delegadas criadas entre 02 e 31 de janeiro de 2003 pelo Executivo mineiro estadual. (conclusão)

Lei Delegada n° 99, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação Rural Mineira - RURALMINAS e dá outras providências.	Revogada pelo art. 83 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 100, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura básica do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER-MG e dá outras providências.	Sem revogação
Lei Delegada n° 101, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Polícia Civil, a Procuradoria-Geral do Estado e a Ouvidoria da Polícia e dá outras providências.	Sem revogação
Lei Delegada n° 102, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG e dá outras providências.	Revogada pelo art. 233 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 103, de 30/01/2003	Estabelece normas relativas ao exercício, pelo Procurador-Geral do Estado de orientação normativa e supervisão técnica sobre órgãos, assessorias e unidades jurídicas das autarquias estaduais e fundações instituídas e mantidas pelo estado, e dá outras providências.	Sem revogação
Lei Delegada n° 104, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica básica do Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais - DEOP e dá outras providências.	Revogada pelo art. 252 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 105, de 29/01/2003	Altera dispositivos da lei n° 11.231, de 22 de setembro de 1993, da lei n° 11.405, de 28 de janeiro de 1994, da lei delegada n° 31, de 28 de agosto de 1985; extingue o Conselho de Informática do Estado de Minas Gerais; o Conselho Superior de Segurança Pública; o Conselho Estadual da Pesca e da Aquicultura, e dá outras providências.	Sem revogação
Lei Delegada n° 106, de 29/01/2003	Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana e dá outras providências.	Revogada pelo art. 6° da Lei Delegada n° 119, de 25/1/2007
Lei Delegada n° 107, de 29/01/2003	Dispõe sobre a estrutura básica do Instituto de Terras do Estado de Minas Gerais - ITER e dá outras providências.	Revogada pelo art. 69 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 108, de 29/01/2003	Dispõe sobre os quadros especiais de pessoal da administração direta do Poder Executivo e dá outras providências.	Sem revogação
Lei Delegada n° 109, de 30/01/2003	Dispõe sobre a estrutura orgânica do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais - IPSEMG e dá outras providências.	Revogada pelo art. 221 da Lei Delegada n° 180, de 20/1/2011
Lei Delegada n° 110, de 31/01/2003	Altera a denominação das Unidades Jurídicas das Autarquias Estaduais e das Fundações instituídas e mantidas pelo Estado e dos cargos ocupados por seus titulares.	Sem revogação
Lei Delegada n° 111, de 31/01/2003	Altera a lei delegada n° 58, de 29 de janeiro de 2003 e dá outras providências.	Sem revogação

Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais
Elaborado pela autora

Como se pode ler pelas ementas 63 leis delegadas, houve uma alteração na estrutura de todos os setores da esfera estadual do poder público mineiro – educação, saúde, defesa social, planejamento e gestão, entre outros – favorecendo à implementação de mudanças de modo a proceder à primeira alteração no aparelho estatal, em consonância com os critérios estabelecidos pelo Programa Choque de Gestão.

Nesse novo modelo administrativo estariam, supostamente, os princípios responsáveis por emprestar ao Estado características como modernidade, agilidade e eficiência, adequando-o aos novos tempos, e, ao mesmo tempo, garantindo transparência aos atos e ações do governo (NEVES, [200-?]).

Nesse sentido de modernizar, a primeira lei delegada, de nº 49, decorrente da Resolução 5.210/2002, foi publicada já em 03.01.2003, logo em seguida à posse do governador. Por meio dela foi introduzida a flexibilização das estruturas administrativas e de recursos humanos, com a redução do número de secretarias, a extinção de cargos comissionados e criação de cargos temporários considerados estratégicos, a integração de funções da área-meio dos órgãos públicos como planejamento, administração e finanças, criação de auditorias em cada secretaria, fundação e autarquia, vinculadas à Auditoria Geral do Estado, a fim de controlar os gastos efetuados pelos agentes públicos e a criação de função gratificada para funcionários de carreira, em substituição aos cargos comissionados.

Foi criado, ainda, no âmbito dessa lei, o Colegiado de Gestão Governamental, cujas atribuições tinham como objetivo buscar o alinhamento do governo com os órgãos setoriais; conceber e articular a execução de programas específicos; acompanhar metas e resultados de programas, além de assegurar a interação governamental.

Já a lei delegada nº 59, que dispõe sobre a Secretaria de Estado da Educação, além de tratar da sua estrutura orgânica, define objetivos e competências do órgão. Dentre elas, chamam a atenção as contidas no art. 2º, II, IV, V e VI. Esses quatro itens tratam do alinhamento do órgão às diretrizes gerais de Governo, em articulação com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; das ações voltadas para o desenvolvimento dos currículos e programas referentes ao desenvolvimento escolar; da instituição da avaliação de desempenho e das parcerias da área educacional com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, respectivamente.

O exame do conteúdo dessas duas leis delegadas já sinaliza para a reestruturação do aparelho administrativo do Estado de modo a torná-lo compatível com a lógica contratual que viria a ser disciplinada em julho do mesmo ano, pela Lei Estadual nº 14. 694/2003 e com a redefinição do papel do Estado que passaria a atuar por meio de parcerias, conforme

determinado pelo marco legal estadual, Lei n° 14.870, também de 2003, que institui o modelo OSCIP.

Outra mudança estrutural que cabe observar refere-se à fusão das Secretarias de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração, junto com a Secretaria de Estado da Fazenda. Com a reestruturação do modelo administrativo mineiro, essas secretarias se fundem e é criada a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – a SEPLAG, que, com novo formato e robustecida, assume a condução de todo o programa Choque de Gestão, passando a atuar diretamente sobre cada passo da reforma, em todas as áreas e segmentos, exercendo poder de decisão sobre questões referentes ao planejamento, orçamento, além de acompanhamento e avaliação de programas setoriais.

Nesse aspecto, fica claro os processos de aprendizado e transferência de políticas “para e entre” os governos, que têm sido considerados por Abrucio e Gaetani (2006) elementos importantes quando se fala em experiências reformistas.

A estratégia utilizada por Minas Gerais, na fusão dessas secretarias, evidencia o aprendizado com a experiência federal, no âmbito do Plano Diretor, em 1995.

No último ano do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o ex-ministro Bresser Pereira, encarregado pela reforma do aparelho do Estado, propôs ao Presidente que, no mandato seguinte, para o qual havia grande chance de ser reeleito, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE fosse integrado ao Ministério de Planejamento. De acordo com Bresser Pereira (2009), a experiência dos Estados Unidos e do Chile o havia convencido de que uma reforma gerencial poderia avançar mais se ela estivesse vinculada a um ministério com o poder derivado da elaboração do orçamento federal.

Como o Ministério da Reforma não detinha esse poder, era aconselhável transferir as suas funções para o Ministério do Planejamento, afinal, “o Mare não tinha condições de implementar reformas que dependessem de decisões orçamentárias, não tinha poder, por exemplo, para tornar obrigatórias a contratualização e a autonomia gerencial” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 40).

Esta parece ter sido apenas uma das muitas lições do reformismo federal internalizado pelo Estado Mineiro.

Não por acaso, as primeiras sessenta e três delegadas elaboradas pelo executivo tiveram como foco a reestruturação administrativa do aparelho estatal, em todos os seus segmentos, de modo que não só a transformação das secretarias de Estado do Planejamento e Coordenação Geral e Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração tornaram a

SEPLAG uma instância central na elaboração e desenvolvimento de programas do Estado, mas como também ela passa a exercer uma espécie de “tutoria” em relação a todas as outras secretarias.

O problema dessa condição tutelar, sob a ótica dessa pesquisa, é que ela assume certo viés centralizador, de maneira que as demais secretarias passam a ser vinculadas a ela [SEPLAG] no desenho e desenvolvimento dos seus programas, como se pode observar pelo Art. 2º, do Capítulo II, da Lei Delegada nº 63/2003, que dispõe sobre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão:

CAPÍTULO II

Da Finalidade e da Competência

Art. 2º - A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão **tem por finalidade coordenar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas visando ao desenvolvimento econômico, social e institucional do Estado, propor e executar políticas públicas de recursos humanos e as relativas ao orçamento, recursos logísticos, tecnológicos e modernização administrativa, bem como exercer a coordenação geral das ações de governo, competindo-lhe:**

I - planejar e coordenar a ação governamental, mediante a elaboração, o acompanhamento e o controle de planos, programas e projetos globais e regionais, de duração anual e plurianual, bem como o estudo e a proposição de diretrizes para o desenvolvimento econômico e social do Estado;

II - assegurar a coerência, conceber e articular a execução, acompanhar as metas e resultados, e identificar as restrições e as dificuldades das políticas públicas setoriais e multissetoriais, destinadas a regiões ou segmentos populacionais específicos;

III - integrar esforços na esfera dos Governos Federal, Estadual e Municipal, bem como entre os Poderes do Estado, coordenando e gerenciando o processo de planejamento global das atividades estatais, visando o melhor atendimento às demandas da sociedade e o desenvolvimento do Estado;

IV - formular, normatizar e coordenar as atividades relativas à modernização e informações institucionais, objetivando o aprimoramento do modelo da Administração Pública Estadual, tendo em vista a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a otimização de resultados;

V - propor, implementar e difundir políticas de modernização tecnológica do Estado, bem como promover a orientação normativa, a execução e o controle das atividades relativas ao patrimônio, compras e ao transporte oficial, promovendo e coordenando a logística dos mesmos;

VI - coordenar, compatibilizar e avaliar a alocação de recursos orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento dos objetivos e metas governamentais, bem como o acompanhamento da sua execução;

VII - desenvolver, orientar e implementar ações e políticas de recursos humanos direcionadas ao recrutamento, à qualificação, à avaliação e à valorização do servidor público, bem como normatizar, orientar, supervisionar e executar as atividades de perícia médica e gerir a política de saúde ocupacional no âmbito do Poder Executivo;

(Inciso com redação dada pelo art. 4º da Lei nº 16.192, de 23/6/2006.)

VIII - promover a orientação normativa, a supervisão técnica, a fiscalização,

a execução e o controle das atividades de administração e pagamento de pessoal da Administração Pública do Poder Executivo Estadual;
 IX - formular, normatizar e coordenar a prestação ao cidadão de serviços informatizados por meio da utilização de recursos da tecnologia da informação e comunicação;
 X - exercer outras atividades correlatas. (MINAS GERAIS, 2003, grifo nosso).

A função de coordenação, formulação, execução e avaliação das políticas públicas nos vários setores do Estado vai assumir contornos mais centralizadores à medida que se institui o programa “Estado para Resultados” – EpR, correspondendo à segunda geração reformista que, por sua vez, se insere no segundo mandato de Aécio Neves (2007-2010) como governador do Estado.

Antes, porém, de analisar com mais detalhes o programa “Estado para Resultados”, a pesquisa cuidará de descrever e examinar a sua normatização que se deu, também, por meio de solicitação, do Executivo ao Legislativo, da prerrogativa de elaborar leis, como havia se dado na primeira geração reformista.

2.4 Narrativas e “contranarrativas” na produção da força normativa-legal da segunda geração de reformas

2.4.1 A instituição de um *Estado para Resultados*

Reeleito em primeiro turno com uma votação expressiva, o segundo mandato do ex-governador Aécio Neves (2007-2010) teve como mote o aprofundamento do Programa “Choque de Gestão”. Em seu plano de governo “Pacto por Minas Estratégias para a Transformação Social”, o então candidato à reeleição, afirma que uma segunda geração do Choque de Gestão era necessária ao adensamento dos resultados decorrentes da primeira fase da reforma, que reorganizara as estruturas administrativa e legal do Estado, dando-lhe condições de governança em todos os setores.

Além disso, a segunda etapa reformista tinha em vista a integração das agendas social, econômica e fiscal, frequentemente consideradas conflitantes, segundo Guimarães e Campos (2008). O adensamento e a integração da agenda social a que se está referindo, relaciona-se aos esforços de alinhamento dos setores sociais, como a educação, à macropolítica do governo, nessa segunda geração de reforma, inserindo- na regulação via contratualismo, já que essa área foi uma das últimas a assinar contratos de gestão no âmbito estadual.

Para que os efeitos positivos dos resultados da primeira fase do Choque de Gestão supostamente pudessem ser sentidos pela sociedade, o plano de governo apresenta como

prioridade o estabelecimento de alianças entre os setores público e privado, o terceiro setor, as universidades, utilizando-se, para isso, “a adoção de metodologia baseada em indicadores de resultados, com gerenciamento intensivo, mediante clara responsabilização dos partícipes pelas metas, projetos e atividades” (NEVES, [200-?], p. 23). Essa convicção vinha, segundo o candidato à reeleição, de um consenso, “aqui e alhures, de que o crescimento com maior igualdade seria criado por mercados livres e empresa privada” (NEVES, [200-?], p. 16).

Ainda de acordo com o documento, na segunda geração do Choque de Gestão, haveria “o aprofundamento de uma obsessiva busca por um Estado de resultados, com grande preocupação com a qualidade do gasto, amparado no binômio: qualidade fiscal e gestão eficiente” (NEVES, [200-?], p. 23).

A temática das formas de controle, tanto por parte do governo, quanto da sociedade, voltou a ocupar grande parte do debate travado nesse segundo plano de governo. A premência de se buscar meios que permitissem aos cidadãos acompanhar, avaliar e cobrar os resultados esperados das políticas é uma constante no documento.

O aperfeiçoamento das formas democráticas de controle social da Administração pública, pelo menos do ponto de vista documental, passaria a ser uma das importantes metas para a segunda gestão do governo que avançaria, em conformidade com o discurso oficial, “com a aprovação de reformas institucionais que transformem a dinâmica política, tornando as instituições políticas responsivas, eficientes e confiáveis.” [...]. Por isso, seria “imperioso que as instituições funcionem e que a política seja mais transparente e praticada em estrita consonância com os valores éticos” (NEVES, [200-?], p. 14). Preocupado, ainda, com o fortalecimento dos princípios democráticos, Aécio Neves defende o fortalecimento do legislativo, uma vez que “a democracia precisa de um Poder Legislativo revigorado, eficiente e representativo[...]

(NEVES, [200-?], p. 16).

Para levar a termo o modelo pretendido, aprofundando a abordagem gerencial iniciada no mandato anterior, sobretudo no que diz respeito à implementação do programa Estado para Resultados e seus desdobramentos para a abordagem contratualista, o governador recorre novamente à delegação, dada pela Assembleia Legislativa, que neste segundo momento permite ao Executivo elaborar 67 leis, quatro a mais que as 63 da primeira gestão.

O Plano de Governo, cujo fundamento se pautaria pelo fortalecimento dos princípios democráticos, com o revigoramento do Legislativo, conforme escreve o então governador Aécio Neves, uma vez contraposto à solicitação de leis delegadas para implementar uma nova rodada de reforma aponta, no mínimo, para um grande paradoxo. Primeiro porque não parece razoável que um governo que tenha sido reeleito com significativa aprovação popular e com

uma base governista majoritária na Assembleia necessite de valer-se do dispositivo de lei delegada. Ademais, o contraditório também está no fato de se buscar revigorar o legislativo do ponto de vista discursivo e enfraquecê-lo, do ponto de vista factual, afinal, exatamente por sua natureza pouco democrática, o recurso à lei delegada é indicada, de acordo com constitucionalistas, para uso parcimonioso, não para reformar todo um Estado.

De toda forma, ainda em 2006, no final do primeiro mandato, por meio da mensagem n° 692/2006, o governador encaminha à Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa a solicitação para elaborar leis delegadas, nos termos do art. 72 da Constituição do Estado, visando implementar o Programa de Governo “Pacto por Minas: estratégias para a transformação social”.

Segundo a Mensagem n° 692/2006, era necessária a “reestruturação organizacional dos órgãos e entidades do Poder Executivo, alinhada ao propósito de seguir gastando menos com o governo e mais com a população”, por isso mostrava-se imprescindível “o aprofundamento de uma persecução insistente de um estado de resultados, com grande preocupação com a qualidade do gasto, amparado no binômio: qualidade fiscal e gestão eficiente” (MINAS GERAIS, 2006).

Para tal, a solicitação de delegação visava a: i) criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, inclusive autônomos, ou unidades da administração direta, bem como modificar a estrutura orgânica das entidades da administração indireta, definindo suas atribuições, objetivos e denominações; ii) criar, transformar e extinguir cargos de provimento em comissão e funções de confiança dos órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como gratificações e parcelas remuneratórias a estes inerentes, alterar-lhes as denominações, atribuições, requisitos para ocupação, forma de recrutamento, sistemática de remuneração, jornada de trabalho e distribuição; iii) proceder à realocação de atividades e programas no âmbito do Poder Executivo e ao remanejamento de dotações orçamentárias em decorrência da aplicação no disposto nos itens anteriores; iv) alterar as vinculações das entidades da administração indireta; devendo a delegação vigorar até 31 de janeiro de 2007 (MINAS GERAIS, 2006).

A solicitação do Executivo, que contou com o requerimento do deputado Doutor Viana²⁶, aprovado pela Assembleia, para que o projeto tramitasse em regime de urgência.

26 O deputado Doutor Viana, filiado ao Partido Democrático, encontra-se no seu quarto mandato. Elegeram-se deputado para as seguintes legislaturas: 1999-2003/ 2003-2007/ 2007-2011 / 2011-2015, tendo se afastado em agosto de 2012 para assumir a vaga de Conselheiro do Tribunal de Contas, para o qual foi eleito.

Um dia antes, porém, de ser examinado pela Comissão de Comissão e Justiça, a primeira instância a que a proposta é submetida, a mensagem nº 692/2006 foi objeto de debate em sessão plenária, a que se seguiram outras, marcadas pela disputa das narrativas, entre parlamentares da situação e da oposição, sobre as razões de governo para solicitar uma segunda delegação.

Do lado da base governista, que constituía a maioria da Assembleia, a principal tese sustentada era a da legitimidade do então governador Aécio Neves. Havia uma crença entre esses parlamentares de que a delegação de poderes ao Executivo para elaborar as leis necessárias à instituição do “Estado para Resultados” era justificada devido à alta aceitação popular da primeira geração de reforma, expressa na reeleição de Aécio Neves em que obteve 77,3% dos votos válidos.

É nessa direção que se inserem os pronunciamentos dos deputados Domingos Sávio e Miguel Martini, ambos do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB. Domingos Sávio começa seu discurso, posicionando-se favorável à delegação, justificando sua posição, entre outros argumentos, com a expressiva maioria com que o governador foi reeleito:

O deputado Domingos Sávio – Sr. Presidente, registro, com minha consciência tranquila e com a certeza de que a Casa Legislativa tem um papel a cumprir com o povo mineiro e que não deve omitir-se, que o parlamento tem razões de sobre neste momento para se posicionar favoravelmente como ocorreu comigo e com a maioria dos Deputados. (...) Há quatro anos, no governo Aécio Neves, por iniciativa do ex-Governador Itamar Franco, ao terminar seu mandato, houve a elaboração de uma lei delegada para que pudesse organizar a estrutura do Estado e colocar em prática seu compromisso com o povo mineiro. O Governador usou a delegação da Assembleia nos estritos limites da Constituição. Ao contrário do que alguns tentaram apregoar, não fez nenhum terrorismo nem caça às bruxas. Pelo contrário, o povo aplaudiu o que fez: uma reforma adequada da estrutura do Estado e a extinção de algumas empresas cuja existência não se justificava, sem extinguir a atividade, sem demitir nenhum funcionário estável nem trazer prejuízo à carreira dos servidores, e ainda elaborando um plano de carreira e dando tratamento planejado à estrutura do Estado. Portanto, se não fosse assim, eu não votaria a favor. **E, agora, todos nós que votamos a favor**, porque sabemos que Minas Gerais precisa continuar em seu processo de aperfeiçoamento, **temos a certeza de que estamos delegando a alguém que já honrou a confiança que a Assembleia lhe depositou há quatro anos.** (...) É isso que se espera de um governo que teve 80% de aprovação e que tem a missão de se auto-superar, de ser melhor do que já foi até hoje. É com essa convicção que votamos a favor, e não com a postura de submissão. O debate é democrático. (...) Tenho certeza de que é isso que o povo mineiro deseja. Se não fosse assim, não daria 80% de votos ao Governador Aécio Neves. (MINAS GERAIS, 2006, grifo nosso).

O discurso do deputado Miguel Martini, com poucas variações, obedece a mesma

lógica argumentativa que o seu colega de parlamento, embora ele entre no debate da celeridade que, supostamente, seria inviabilizada em decorrência da morosidade do legislativo, conforme descrição do próprio parlamentar:

(...) No início do governo Aécio Neves, ele também solicitou uma lei delegada a esta Casa, que foi votada, o que tornou possível a realização do “choque de gestão 1”, e que trouxe extraordinários resultados para o povo mineiro, tanto que ele foi eleito no primeiro turno, com 77% da preferência do eleitorado. (...) O governador pretende dar celeridade ao processo, o que é razoável, sensato. Se não votarmos a lei delegada agora, teremos que esperar 15 de fevereiro, para que chegue a esta Casa. Até que as comissões se constituam, demorará entre 15 e 30 dias, ou seja, as discussões irão começar no meio de abril. (...) Tenho certeza de que esta Casa dará a delegação. Queremos trabalhar com esse objetivo porque é bom para o povo mineiro, e não porque é bom para o governador Aécio Neves. O governo que se iniciará em 1º/07/2007 já com a nova máquina administrativa gerando benefícios. Como bem disse V.Exa., não será alterada nenhuma questão fundamental dos direitos dos servidores. Apenas teremos um novo modelo de governo, o que é normal em todas as administrações que iniciam um novo mandato (...). (MINAS GERAIS, 2006, grifo nosso).

A defesa feita pelo parlamentar vai ao encontro das três maiores objeções apresentadas pelo grupo que constituía oposição a uma nova delegação, a saber, o fato de ser um governo de continuidade, a suposta legitimidade que a votação daria ao governador e a necessidade de urgência na tramitação.

O primeiro argumento foi o mais utilizado nas sessões plenárias dos dias 11 de novembro, 06, 12 e 13 de dezembro de 2006, constituindo-se na fonte de maior resistência à nova delegação. O problema estaria, segundo os deputados, na incoerência de um governo de continuidade, com uma base majoritária no Legislativo e com uma votação expressiva no processo eleitoral recorrer a um mecanismo de “exceção” como as leis delegadas.

A lógica que subjaz aos argumentos apresentados é a de que não haveria necessidade de um governo, como o de Aécio Neves, implementar uma nova etapa da reforma sem ampla discussão porque ela não correria o risco de ser rejeitada pela sociedade, uma vez que ele foi reeleito pela grande maioria; não seria rejeitada pelo parlamento porque o governo tem a maioria da “cadeiras” da Casa, além disso, sendo um governo de continuidade teria havido tempo suficiente para planejar a reforma, de modo a implementá-la a partir de 2007, principalmente, por já conhecer em minúcias o aparelho estatal por tê-lo reformado no mandato anterior.

É nesse sentido que encaminha o pronunciamento da deputada Jô Moraes, do Partido Comunista do Brasil – PC do B, na sessão plenária do dia 11 de novembro de 2006:

(...) estamos muito preocupados porque ainda não conseguimos entender o porquê da proposta de delegação que o Governador Aécio Neves apresenta a esta Casa. (...) **Quero dizer para o Estado de Minas Gerais que é lógico que um Governador recém-eleito, como aconteceu em 2003, solicite e apresente uma lei delegada, pois ele tem um programa novo, quer fazer um processo de reestruturação. E, se estiver claro, pode apresentar. Mas o Governador já está governando, o plano é dele, o projeto é dele. Foram quatro anos de governo, e ele diz que as modificações funcionaram, que o Choque de Gestão deu certo e que agora quer dar um choque de gestão de segunda geração.** (...) Para nós, é absolutamente inadmissível aceitar a delegação nos termos que o Governador coloca aqui. Ele deve ser transparente e nos passar o que quer, e estudaremos democraticamente a construção de uma política que sirva à melhoria dos serviços e à qualidade de vida dos servidores. (MINAS GERAIS, 2006, grifo nosso).

Na mesma sessão, o deputado André Quintão, do Partido do Trabalhadores – PT, também fundamentou o seu pronunciamento no incômodo que o projeto estaria trazendo, no sentido de não compreender suas razões. Além disso, o parlamentar adentra a questão dos efeitos que mais uma delegação teria sobre o legislativo que se enfraqueceria, ao ter que renunciar a uma prerrogativa sua. Ademais, o deputado chama a atenção para a correlação que haveria entre a visão positiva do choque de gestão, na sua primeira fase, e a discordância da oposição em conceder mais uma delegação. Segundo ele, a ideia amplamente aceita de que a reforma mineira fora bem sucedida situava o legislativo em um lugar que o questionamento ao uso do dispositivo poderia implicar na obstrução dos deputados aos avanços do Estado:

(...) **Por que o governo quer fazer tudo sem o debate público? (...) A título de que a Assembleia vai abrir mão do debate, de uma prerrogativa que é sua? A título de quê, se é um governo de continuidade?** Não podemos cair na outra armadilha que será o choque de gestão 2. Na visão dominante em Minas Gerais, o choque de gestão 1 foi muito positivo; logo, presume-se que o dois também será muito positivo. Assim, a Assembleia tira o time do campo, para não atrapalhar, o que a coloca numa situação perigosa. Alerto a base do governo para isso: “Ah, é uma coisa positiva? Tirem os deputados da jogada para que não atrapalhem”. É mais ou menos isso o que está sendo feito. **Qualquer voz que se levantar contra a lei delegada será considerada como se estivesse contra a modernização da gestão em Minas Gerais.** (...) Isso vale para a base do governo e para a oposição. Não acredito que a base do governo, em troca de emenda parlamentar, **assine um cheque em branco para o governador fazer o que quiser na máquina pública durante o mês de janeiro.** (...) **É muito poder para o Executivo. É enfraquecer o Legislativo. Espero que essa posição seja revista.** Se não for e o rolo compressor funcionar, que tenhamos, pelo menos, informações sobre a direção dessas mudanças. Que pelo menos venham a esta Casa representantes do Estado, os coordenadores desse projeto de ajuste administrativo, para nos apresentarem as mudanças que estão sendo pensadas. (MINAS GERAIS, 2006, grifo nosso).

As considerações feitas nessa sessão plenária de 28 de outubro, com a chegada da proposta do Executivo, não alteraram a tramitação que recebeu da Comissão de Constituição e Justiça²⁷ o reconhecimento da juridicidade, constitucionalidade e legalidade da Mensagem, transformando-o no Projeto de Resolução – PRE nº 3.768/2006.

Obedecendo a mesma dinâmica da primeira geração de delegação, em 2002, que buscou limitar a delegação aos constrangimentos legais impostos pela Carta Estadual, por meio de emendas, a Comissão de Constituição e Justiça antes de aprovar, apresentou duas emendas ao Projeto. Uma delas versava sobre a impossibilidade de se “criar, extinguir ou transformar entidades da administração indireta”, haja vista a determinação legal que obriga a utilização de lei ordinária nesse caso. A outra cuidava de excluir as empresas públicas e as sociedades de economia mista das entidades consideradas descentralizadas.

Assim, o PRE 3.768/2006 segue para a Comissão de Administração Pública²⁸ para receber parecer sobre o mérito. Nessa instância, o projeto recebe seis emendas. A Emenda nº 03 tratava de remunerações, determinando que o projeto de lei contemplasse igualdade entre os acréscimos salariais que, porventura, viessem a ser concedidos aos cargos de provimento em comissão e os dos servidores efetivos do Estado; a quarta emenda visava que a redação do projeto suprimisse o trecho que tratava da criação de cargos em comissão e funções de confiança por meio de lei delegada; a quinta dispunha sobre a apreciação das leis delegadas decorrentes do projeto, pela Assembleia; a emenda de nº 6 intentava fixar prazo para a Assembleia apreciar as leis delegadas resultantes do projeto; a sétima buscava impedir que as autarquias e fundações sofressem alguma mudança estrutural e a última emenda tinha como objetivo limitar as atribuições das leis delegadas em relação ao Departamento de Estradas e Rodagem – DER-MG, impedindo mudança estrutural do órgão.

Todas as seis emendas apresentadas foram rejeitadas pela Comissão de Administração Pública, sob o argumento de que as razões que as fundamentavam inviabilizariam a celeridade e a flexibilidade que seriam necessárias à implementação da reforma pretendida pelo Executivo.

Vendo as emendas serem rejeitadas na Comissão, seus autores decidiram levá-las a plenário, objetivando aprová-las nessa instância. Assim, tanto a reunião extraordinária da legislatura do dia 06, que fora encerrada por falta de quórum, quanto as dos dias 07, 12 e 13 de

27 Compunham a Comissão de Constituição e Justiça os deputados Dalmo Ribeiro Silva (PSD) (Presidente e Relator), Gustavo Corrêa (DEM), Gilberto Abramo (PRB) e George Hilton (PST).

28 Da comissão faziam parte os deputados Fahim Sawan (PSDB) (Presidente e relator), Sargento Rodrigues (PL), Gustavo Valadares (PSD), Sávio Souza Cruz (PMDB) que votou contrário à delegação. As emendas rejeitadas foram apresentadas pelos deputados Rogério Correia (PT), Antônio Júlio (PMDB) e Sávio Souza Cruz (PMDB).

dezembro de 2006, foram marcadas, principalmente, por discursos e contradiscursos em torno da delegação.

Alguns argumentos já haviam sido objeto da plenária do final do mês de outubro e voltaram à tela, outros traziam elementos novos ao debate, sem, contudo, deixar de perscrutar os possíveis efeitos de uma delegação, àquela altura, para os princípios democráticos, para a representação parlamentar e para as prerrogativas dos poderes que, segundo alguns deputados, obstaculizava os controles e fazia da Casa uma Assembleia “homologativa”:

A Deputada Jô Moraes* - Sr. Presidente, caros Deputados e Deputadas, recuperado o direito do livre exercício da discussão, gostaria de que discutíssemos esse projeto de lei à luz da necessidade de recuperar o fortalecimento dos parlamentos de nosso país, de recuperar e fortalecer a representação parlamentar. (...) **Em primeiro lugar, fomos eleitos e eleitas para fazer leis, para legislar, para estruturar o arcabouço jurídico do nosso Estado. Em segundo lugar, fomos eleitos e eleitas para fiscalizar o Executivo e a atividade do Executivo.** Esse é o pilar da democracia republicana no nosso país, a interdependência entre o Poder Executivo, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário. **Fiscalizar o Executivo é um pressuposto fundamental, que garante a transparência. Em terceiro lugar, o pilar que sustenta a nossa eleição é a representação que fazemos dos setores da sociedade que confiam na nossa ação.** Quando discutimos o fortalecimento das casas parlamentares e o fortalecimento da representação parlamentar, estamos discutindo também a necessidade de que o pressuposto do debate democrático, sobretudo o que é estabelecido neste Estado e neste país, seja fundamental. Estamos aqui hoje discutindo uma lei que, como disse o Deputado Sávio Souza Cruz, quer colocar uma cunha nesta Assembléia. **Já não seremos mais a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, mas a assembleia homologatória do Estado de Minas Gerais, porque, com esse projeto, com essa proposta de lei delegada que o Governador Aécio Neves manda a esta Casa, ele nos está tirando o legítimo direito de legislar e fiscalizar a ação do Executivo.** O que é mais lamentável é que esse projeto retira desta Casa sua legitimidade e a da sociedade, o direito inalienável de discutir suas questões. (MINAS GERAIS, 2006) (grifo nosso).

Contra-argumentando, o deputado Doutor Viana esclarece que a solicitação não feriria os princípios democráticos à medida que o resultado da primeira delegação teria se revertido em melhorias para o Estado e para a sociedade em vários setores, cujo reconhecimento se deu, segundo ele, por parte da população, nos quase 80% dos votos:

Deputada Jô Moraes, quero dizer que não tenho aqui autorização para defender o governo, mas o faço pela consciência e com base na sua análise.(...) Não vejo a situação totalmente pela sua ótica. **O governo Aécio, no primeiro mandato, mandou a esta Casa uma lei delegada, e houve essa mesma reação. Depois o autorizamos, e o Estado ganhou outra cara nesses quatro primeiros anos. Agora ele nos manda outra para complementar a primeira. Não vejo nada de anormal.** (...) Podemos dar mais voto de confiança ao Governador, porque a população do nosso Estado

aprovou o seu primeiro mandato e todas as decisões tomadas com a lei delegada e fora da autorização que demos democraticamente ao governo. (...) Atualmente, este é o Estado que mais exporta, que mais produz agricultura, com uma média maior que a do País em muitos setores. Faço essa observação não em defesa do governo, pois não tenho autorização para isso, mas para mostrar a análise da sociedade, o outro lado da moeda. **A própria sociedade aprovou o Governador, com quase 80% dos votos, para o segundo mandato.** (MINAS GERAIS, 2006, grifo nosso).

O pronunciamento do deputado Edson Rezende, do Partido dos Trabalhadores buscou reafirmar o princípio antidemocrático que teria a delegação, sublinhando a “contradição fundamental” que, a seu ver, consistia no fato de um governo reeleito em outubro e apologético do “planejamento eficiente” requerer lei delegada para implementar uma reforma com urgência. Para ele:

(...) o instrumento da lei delegada se aproxima muito mais dos regimes de exceção. Lei delegada significa passar cheque em branco. Significa algo que possivelmente está escondido na mente do Executivo, que não quer externá-lo, torná-lo público. Ora, isso fere o princípio da transparência. (...) Há uma contradição fundamental: falam muito do planejamento eficiente do Estado, exibem-no como instrumento fundamental que foi resgatado nesse governo, e apresentam uma lei delegada. Repito: há aí uma contradição fundamental. (MINAS GERAIS, 2006).

O entendimento dos parlamentares de que a lei delegada seria uma “anormalidade democrática”, que representaria um “cheque em branco” para o Executivo é compartilhado por alguns estudiosos da área do direito. A esse exemplo, está o professor emérito da UFMG de direito constitucional, José Alfredo Baracho, que foi, também, consultor da Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Segundo ele, “o excesso de delegação está matando o Legislativo estadual”, ao se referir ao contexto do Choque de Gestão.

Embora Baracho defenda o uso do dispositivo em determinados casos, considera que “o problema é o excesso, porque é uma carta-branca. E a Assembleia deveria receber [as leis], dar um parecer em sessão pública, aprovar ou desaprovar. Mas como a Assembleia está nas mãos do governador, ela não faz isso. É o poder político também influenciando” (BARACHO, 2007).

A análise feita pelo pesquisador e professor de filosofia e teoria do direito da Universidade de São Paulo em torno da regulação que o Executivo teria exercido, no contexto autoritário dos anos de 1980, que precedeu a abertura democrática no país, por meio do uso do direito administrativo, à guisa de se atingir metas propostas pela burocracia pública, pode ser contextualizada, guardadas as devidas proporções, no âmbito das questões propostas pelos parlamentares mineiros.

Segundo Faria (1985), aquele período configurou-se pela presença de um Executivo que, à maneira de lidar com problemas de racionalidade técnica passa a editar decretos e medidas provisórias, levando a um “desvirtuamento” do ordenamento jurídico. Para o autor, a utilização do direito como meio de governo se daria “por razões de conjuntura e imposta por critérios de racionalidade material” e o levaria “a utilizar todas a legislação dispositiva para esvaziar o equilíbrio entre os Poderes, a hierarquia das leis, o controle de constitucionalidade, o princípio da legalidade, configurando, no limite, em quadro de ‘inutilidade de leis’”. Faria (1985, p. 98) acrescenta que “quanto mais a intrincada manipulação dos decretos, das portarias, das resoluções e das instruções normativas se converte num mecanismo capaz de propiciar soluções conjunturais para conflitos estruturais, menos a legislação ordinária é respeitada [...]”.

Em seguida, o autor apresenta as possíveis consequências dessa prática utilizada pelo Executivo:

À medida que a instrumentalidade do direito vigente torna a ordem legal cada vez mais dependente dessas decisões, reduzindo as matérias reservadas à lei ordinária para o ato administrativo de caráter dispositivo, e provocando assim uma extraordinária ampliação da esfera de vida regulamentadas, uma coisa é certa: para os ‘criadores e intérpretes’ da ‘nova’ ordem legal, o que importa são apenas os resultados. Isto é, a legitimação é obtida exclusivamente pela eficiência na consecução das metas propostas pela burocracia pública, fundando-se assim numa ética pragmática de acordo com o qual os fins justificam os meios. Uma ética, em essência autocrática. (...) **Desse modo, soberanos não são mais o Legislativo e o Judiciário, mas os órgãos regulamentadores e executores do Executivo. É por essa razão que a conversão do direito num simples instrumento de governo – quase sempre justificado em nome da nobreza dos fins e das boas intenções dos governantes – encerra um grande risco de retrocesso autoritário (...)** . (FARIA, 1995, p. 100, grifo nosso).

Não parece ser outro o tema que mais esteve presente e fundamentou os pronunciamentos dos parlamentares nas sessões plenárias, qual seja, a potencialidade que a utilização de certos dispositivos legais, como leis delegadas, comportam para o enfraquecimento dos princípios democráticos, podendo incorrer em um “retrocesso autoritário”. A celeridade que esse instrumento permite concretizar na suposta urgência que a implementação da reforma imporia, ao que tudo indica, suprime o debate, desconsidera o contraditório que, numa perspectiva democrática, tem significativa capacidade de aperfeiçoar políticas e programas.

No plenário, as parcerias público-privadas também foram matéria das narrativas, uma vez que uma das propostas de emenda era incluir, no projeto, um parágrafo que vetasse a possibilidade de o Departamento de Estradas de Rodagem – DER ser reestruturado por meio

de leis delegadas. É nesse sentido que se encaminhou o discurso da deputada Jô Moraes, para quem a possibilidade do DER ser transformado em agência reguladora, conforme se especulava na Assembleia, poderia abrir precedente para que outros serviços públicos fossem ofertados por meio do mesmo mecanismo:

Caros Deputados e Deputadas e ouvintes, consta no debate, ainda não assumido pelo governo do Estado, que a possibilidade de cumprir o objetivo desse inciso I, de criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, pode atingir alguns órgãos da estrutura do Estado, como transformar órgãos em agências reguladoras. **Cito, entre outros casos que têm surgido no processo em curso, a transformação do DER em agência reguladora. É evidente que o caminho para isso, que se abre nesse processo, é a possibilidade de aprofundar e de utilizar o mecanismo de parcerias público-privadas para nos aprofundarmos na aplicação dos serviços públicos.** O trabalho que o DER desenvolvia foi repassado para as empreiteiras com um agravamento. **É evidente que há uma parceria público-privada permanente; o problema é a que estamos criando no Estado, que retira inteiramente a possibilidade de fiscalização e controle do processo.** (MINAS GERAIS, 2006, grifo nosso).

Esse cenário traçado pela parlamentar, do aprofundamento das parcerias público-privadas na oferta de serviços, não parece descabido uma vez que as Leis nº 14.868 e 14.870, ambas de 16 de dezembro de 2003, que instituem o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas e as OSCIPs, respectivamente, foram publicadas já no primeiro ano da reforma e constituem, na terceira etapa reformista, uma presença considerável no sistema prisional, na área de cultura, meio ambiente, começando a atuar, também, no campo educacional.

A necessidade de que o projeto tramitasse em urgência também veio à plenária na tentativa de que as emendas fossem aprovadas, já que a oposição já considerava que a proposta do governo sairia vencedora, tendo em vista que a base do governo era maioria governista na Casa.

Nesse sentido, foram os questionamentos dos deputados Sávio Souza Cruz e André Quintão. Para o primeiro, o fato de haver um pedido de urgência feito ao legislativo para delegar uma prerrogativa desse mesmo legislativo seria mais afrontosa à medida que a solicitação para a tramitação em regime de urgência teria sido feita por um parlamentar.

Já André Quintão questionava o regime de urgência em um contexto em que havia, segundo o deputado, projeto tramitando na Casa há algum tempo e não era votado:

Vou votar contra para não atrapalhar o quórum, porque foi um acordo político. Mas repito. Sinto-me constrangido, como Deputado que tem projeto tramitando nesta Casa, desde 2002, e não percebe boa-vontade do governo nem mesmo para que a Secretária de Educação venha aqui discutir o assunto. (...) Ora, Sr. Presidente, além de lei delegada, regime de urgência! E

os nossos projetos? Passaram-se quatro anos, e não conseguimos votar um projeto nesta Casa. Temos que votar apenas os projetos que vêm do governo do Estado, para que saíamos em janeiro e não opinemos sobre os rumos de Minas Gerais? (MINAS GERAIS, 2006).

O debate da legitimidade também voltou à cena, vinculado, a esta altura, às campanhas publicitárias governamentais que, sendo abusivas, segundo o deputado, contribuiriam para silenciar o debate sobre a reforma, à medida que, supostamente, divulgavam uma visão idealizada da administração pública e dos serviços oferecidos em Minas, no contexto do Choque de Gestão.

A esse respeito, discursou o deputado Sávio Souza Cruz, nos seguintes termos:

Sr. Presidente, ouvi argumentações de que **o Governador estaria acobertado do ponto de vista da representação popular, tendo em vista a sua expressiva votação no pleito deste ano, que garantiu a sua reeleição. Contra-argumento dizendo que a fonte de legitimidade desta Casa é rigorosamente a mesma da do Governador. A mesma população de Minas Gerais que decidiu permanecer com este governo por mais quatro anos decidiu também que cada um de nós aqui permaneceria ou seria substituído.** Portanto, não há nenhuma lógica democrática nessa argumentação (...) O Primeiro-Ministro da Inglaterra Winston Churchill proferiu uma frase lapidar: "Não existe opinião pública. Existe opinião publicada". Em Minas Gerais, nós, que viemos mais de longe, descobrimos que a censura econômica exercida pelo uso abusivo das verbas publicitárias oficiais se tem mostrado ainda mais eficaz do que fora a exercida pelos canhões no tempo dos militares. Exercida essa censura e impedida a opinião pública de tomar conhecimento e de debater sobre a administração pública do Estado, traz-se a esta Casa esse mesmo silêncio e essa mesa cultura do discurso único. (MINAS GERAIS, 2006, grifo nosso).

Essa última passagem deixa claramente a entender que o argumento da legitimidade, tanto na narrativa da base aliada, quanto na da oposição (veja o contra-argumento apresentado por Sávio Souza Cruz), está relacionado, predominantemente, aos resultados do processo eleitoral, fazendo crer que o debate em torno da legitimidade carece de um exame mais acurado.

O fato de se privilegiar a utilização do mecanismo de delegação ao invés do uso de uma legislação ordinária, sobretudo com a tramitação em regime de urgência, e que, segundo os deputados, contribuiria para o atraso na votação de outros projetos na Casa legislativa, valendo-se, para isso, do argumento da legitimidade concedida pelo resultado eleitoral, permite afirmar, com Rawls (2011), que à legitimidade não corresponde, necessariamente, a justiça.

O autor, ao discutir a diferença entre eles (justiça e legitimidade), adota a seguinte linha de raciocínio:

Vamos supor que desejamos estabelecer instituições políticas democráticas que sejam legítimas, assim como as decisões políticas, assim como as decisões tomadas e as leis aprovadas em conformidade com tais instituições. Isso faz o foco recair na legitimidade - e não na justiça. (RAWLS, 2011, p. 506).

Cabe sublinhar que o autor de “O liberalismo político” não nega que a ideia de legitimidade esteja claramente relacionada à de justiça, a sua alegação é de que o papel da legitimidade em sociedades democráticas está relacionado mais a “autorizar um procedimento apropriado para tomar decisões, levando-se em conta que os conflitos e desacordos na vida política tornam a unanimidade impossível ou improvável” (RAWLS, 2011, p. 508). Nessa linha, ele observa que “as decisões e leis democráticas são legítimas não porque são justas, e sim porque são aprovadas de forma legítima, de acordo com um procedimento democrático legítimo aceito”, portanto, podem-se considerar “legítimas determinadas leis que foram aprovadas por sólidas maiorias, embora muitos protestem e as julguem injustas ou equivocadas em outro sentido (RAWLS, 2011, p. 507).

Se examinado à luz da teoria de Rawls, o trâmite e a concessão da delegação de poderes ao Executivo para elaborar leis sugerem que embora eles possam ser considerados legítimos por terem obedecido a um procedimento democrático, eles carecem de certa legitimidade ética e senso de justiça.

De todo modo, a tramitação do projeto n° 3768/2006, mesmo após os argumentos apresentados em sessão plenária, foi concluído, em regime mesmo de urgência. As emendas apresentadas e que foram rejeitadas na Comissão de Administração Pública o foram novamente em plenário.

Na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, o projeto de resolução também logrou êxito, mesmo tendo sido levado à exame em 2° turno, em razão de um requerimento apresentado pelo Deputado Rogério Correia. De toda forma, a aprovação nesta comissão teve apenas um voto contrário.²⁹ Em seguida, a proposição segue para a comissão de redação em 14 de dezembro de 2006 e, no dia seguinte, o Presidente da Assembleia, Mauri Torres, promulga a Resolução 5.294 de 15 de dezembro de 2006, nos seguintes termos:

Art. 1° – Fica delegada ao Governador do Estado, nos termos do art. 72 da Constituição do Estado, atribuição para elaborar leis destinadas à implementação do programa de governo Pacto por Minas: Estratégias para a Transformação Social, com poderes limitados a:

29 Na Comissão de fiscalização financeira e orçamentária, votaram favoráveis ao projeto os deputados Domingos Sávio (PSDB) (Presidente), Jayro Lessa (DEM) (relator), Sebastião Helvécio (PDT), Dilzon Melo (PTB), José Henrique (PMDB) e Luiz Humberto Carneiro (PSDB). Contrária, votou Elisa Costa (PT).

I – criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, inclusive autônomos, ou unidades da administração direta, bem como modificar a estrutura orgânica das entidades da administração indireta, definindo suas atribuições, objetivos e denominações;

II – criar, transformar e extinguir cargos em comissão e funções de confiança de órgãos e entidades do Poder Executivo e alterar-lhes as denominações, as atribuições, os requisitos para ocupação, a forma de recrutamento, a sistemática de remuneração, a jornada de trabalho e a distribuição na estrutura administrativa;

III – dispor sobre as parcelas remuneratórias, incluídas as gratificações, dos cargos a que se refere o inciso II;

IV – proceder à realocação de atividades e programas no âmbito do Poder Executivo;

V – alterar as vinculações das entidades da administração indireta.

[...]

Art. 2º – A delegação de atribuição constante nesta resolução estende-se até a data de 31 de janeiro de 2007 e não abrange as empresas públicas e as sociedades de economia mista integrantes da Administração indireta estadual.

Art. 3º – Esta resolução entra em vigor na data de sua publicação. (MINAS GERAIS, 2006).

Com a promulgação da Resolução nº 5.294, o Executivo elabora outras 67 leis delegadas:

Tabela 01. Número de leis delegadas produzidas pelo Executivo mineiro estadual no período de 25 a 29 de janeiro de 2007.

LEIS DELEGADAS DE 25 DE JANEIRO DE 2007							
nº112	nº113	nº114	nº115	nº116	nº117	nº118	nº119
nº120	nº121	nº122	nº123	nº124	nº125	nº126	nº127
nº128	nº129	nº130	nº131	nº132	nº133	nº134	nº135
nº136	nº137	nº138	nº139	nº140	nº141	nº142	nº143
nº144	nº145	nº146	nº147	nº148	nº149	nº150	nº151
nº152	nº153	nº154	nº155	nº156	nº157	nº158	nº159
nº160	nº161	nº162	nº163	nº164	nº165	nº166	nº167
LEIS DELEGADAS DE 26 DE JANEIRO DE 2007							
nº174		nº176			nº177		
LEIS DELEGADAS DE 29 DE JANEIRO DE 2007							
Nº178							

Fonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais.
Elaboração própria

Em plena sintonia com a gestão voltada para resultados, a primeira lei delegada, de nº 112, dispõe sobre a organização e estrutura da administração pública que “orientada pelos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade, da razoabilidade e da eficiência tem por objetivo o estabelecimento de políticas que visem à melhoria dos indicadores sociais, à redução das desigualdades regionais e ao desenvolvimento socioeconômico do Estado, conjugado com a eficiência nos gastos públicos e a manutenção do equilíbrio e da responsabilidade fiscal”, sendo que a consecução desses objetivos, conforme expresso no art. 4º, da referendada lei, se daria **por meio da adoção da gestão por resultados** (MINAS GERAIS, 2007, grifo nosso).

Assim, o art. 8º, do Cap. II, da mesma lei delegada nº 112, institui o Programa Estado para Resultados, cujos objetivos, segundo o texto legal, são:

- I) viabilizar a ação coordenada do Estado nas Áreas de Resultado definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI;
- II - **alinhar as ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão de Projetos Estruturadores e Projetos Associados;**
- III - **incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado, Projetos Estruturadores e Projetos Associados;**
- IV - **acompanhar e avaliar os resultados das políticas públicas implementadas pela Administração Pública do Poder Executivo estadual;** e
- V - **oferecer conhecimento público das metas e resultados relacionados à gestão estratégica do governo, de forma a contribuir para o seu controle social.** (MINAS GERAIS, 2007, grifo nosso).

Percebe-se que os princípios necessários à instituição de uma lógica contratual, a saber, criação de um sistema de metas, mensuração do desempenho, avaliação e controle social estão contemplados no documento legal que institui o Estado para Resultados, cabendo verificar como esses elementos se materializam nos contratos de gestão que passam a ser utilizados na área educacional, a partir desse marco legal.

2.5 Acordo de Resultados: o desenho do modelo contratual mineiro

Discursivamente, o plano de governo mineiro para o período de 2007-2010 vai ao encontro da posição defendida por autores que, com razão, acreditam que uma das possibilidades de se traduzir “qualidade” em educação relaciona-se à capacidade de buscar eficiência na área, medir essa eficiência, dar transparência aos resultados obtidos, criar mecanismos para que a sociedade participe do planejamento e também dos resultados das políticas postas em curso. Todos esses elementos contribuiriam, certamente, para a

consolidação da democracia, do fortalecimento dos princípios democráticos, afinal, “o cidadão brasileiro clama por um poder público eficiente e democrático, que aja com responsabilidade fiscal, que preste contas de suas ações e tome decisões às claras, dentro do marco da legalidade e dos bons costumes políticos” (NEVES, [200-?], p. 14).

Calcado, pois, em um discurso democrático de gestão é que o governador tão logo se reelege institui o programa “Estado para Resultados”, pilar fundamental do seu segundo mandato, e que tem no desenho do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI a sua origem, uma vez que ele se torna o plano norteador da ação governamental do estado, configurando-se como responsável pela definição de estratégia de longo prazo do Governo, apresentando, inclusive, os mecanismos a serem adotados para a reorganização da administração pública e para o estabelecimento de um novo modelo de Estado.

A figura nº 2, por exemplo, é bastante esclarecedora a esse respeito. Nela, se é possível ver a arquitetura dessa reorganização do aparelho estatal em novas bases. Por meio dela, pode-se concluir que as estratégias para “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver” (mote do PMDI) seriam mobilizadas em dois sentidos: i) estabelecendo um novo marco de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública e ii) viabilizando novas formas de financiamento dos empreendimentos, construindo um novo marco legal, orientado para as parcerias público-privadas. O novo marco de operação do Estado supostamente reorganizaria e modernizaria a administração pública estadual que, por sua vez, permitiria a implementação de uma série de programas, localizadas na parte inferior do desenho. Já as novas formas de financiamento com a construção do marco legal das parcerias público-privadas levaria ao alcance de objetivos como a redução das desigualdades regionais, além de outros localizados na parte central da figura.

O modo de operação estatal e as formas de financiamento formariam as duas frentes que reorganizariam e modernizariam a administração pública estadual e consolidariam a liderança política de Minas no contexto nacional, levando, supostamente, à recuperação do vigor político de Minas Gerais que se tornaria, assim, “o melhor Estado para se viver”.

Figura 02. Orientações estratégicas da reforma estatal elaboradas pelo Plano Mineiro de Desenvolvido Integrado para o período 2007-2023

Fonte: VILHENA et al, 2006.

Se a Figura 2 expressa as orientações estratégicas, ou seja, quais as diretrizes que seriam adotadas pela reforma, a Figura 03 apresenta o “mapa estratégico” que, de modo geral, trata do desenho do programa, apresentado os campos de ação, o destinatário das políticas públicas, bem como o foco sobre o modelo de administração a ser adotado.

Figura 03. Mapa Estratégico da reforma estatal elaborado pelo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado para o período de 2007-2023.

Fonte: PMDI, 2007.

Tem-se, na parte superior da Figura 03, as seis perspectivas de ação para o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, a saber:

1) Perspectiva integrada do capital humano: um conceito mais abrangente de capital humano, tanto sob perspectiva social quanto sob a econômica, destacando a importância da qualidade do capital a ser formado, devido a sua influência na competitividade sistêmica do ambiente econômico-social;

2) Investimentos e negócios: vinculada ao objeto de tornar o estado cada vez mais competitivo, seguro e atrativo para os investimentos, a fim de fortalecer os elos da cadeia produtiva, produzir estratégias de inovação, colaborar para a transferência de tecnologias e, principalmente, fomentar a distribuição equânime dos benefícios advindos do crescimento econômico;

3) Integração territorial competitiva: definir parâmetros e iniciativas para integrar

Minas nas cadeias produtivas do Centro-Oeste brasileiro, dos mercados internacionais e da região Sudeste do país; bem como criar ações para o desenvolvimento de regiões caracterizadas por seu pouco dinamismo;

4) Sustentabilidade ambiental: consolidar as três principais agendas ambientais: gestão de recursos hídricos, preservação dos biomas e conservação da biodiversidade e a gestão de resíduos;

5) Rede de cidades: criar mecanismos capazes de auxiliar na construção de uma “rede de cidades criativas, dinâmicas, seguras e bem cuidadas” e que ofereça serviços eficientes em todo o território estadual;

6) Equidade e bem-estar: propiciar a todos oportunidades iguais de crescimento pessoal e acessibilidade a serviços públicos e bens sociais (MUNIZ; SILVEIRA; BECHELAINE, 2010, p. 48).

No outro extremo da figura, encontram-se os destinatários das políticas públicas, a saber: 1) Pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis para as quais o foco recairia nos programas de educação, saúde e cultura, com vistas à ampliação do capital humano; 2) Jovens protagonistas, eixo esse cujas ações voltadas para a juventude teriam como objetivo ampliar a oferta de emprego, o empreendedorismo e a inclusão social dessa faixa etária; 3) Empresas dinâmicas e inovadoras. A esse “destinatário” relaciona a atenção ao crescimento econômico, via programas de fomento, infraestrutura e ciência e tecnologia; 4) Equidade entre pessoas e regiões indica a focalização na redução das desigualdades regionais, com adoção de programas voltadas para as localidades com menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDH; e 5) Cidades seguras e bem cuidadas é o eixo que visa melhoria de qualidade de vida das pessoas nas cidades mineiras por meio de programas de segurança pública, meio ambiente, habitação e saneamento.

E, no centro do PMDI, as 11 áreas de resultados que podem entendidas como “núcleos focais”, concretos e mensuráveis, onde seriam concentrados os esforços e recursos, visando as transformações e melhorias desejadas na realidade vigente. Em cada área de resultados são detalhados os objetivos estratégicos específicos, as ações e os resultados finalísticos que deverão ser perseguidos, sendo alvo da intervenção de, pelo menos, um grupo de projetos estruturadores, visando alcançar as transformações planejadas (VILHENA et al, 2006).

As 11 áreas de resultados e seus respectivos objetivos podem ser descritos da seguinte forma:

1) Educação de qualidade: melhorar a qualidade dos ensinos fundamental e médio, diminuindo as disparidades de aprendizado entre as regiões de Minas;

2) Protagonismo juvenil: aumentar o percentual de jovens que concluem o ensino médio e ampliar as oportunidades de inclusão no mercado de trabalho;

3) Investimento e valor agregado da produção: ampliar o volume anual de investimentos produtivos, sejam privados, públicos ou em parceria, bem como melhorar a qualidade da mão-de-obra, em parceria com o setor privado;

4) Inovação, tecnologia e qualidade: induzir uma agenda de inovação, para que o Estado possa aprimorar o que ele já tem nessa área e que possa ser capaz de desenvolver o que ainda não possui;

5) Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce: aumentar o volume de investimentos privados nessas regiões, por meio da atração de capitais produtivos e da melhoria da infraestrutura, educação, qualificação da mão-de-obra e das condições de saúde e saneamento;

6) Logística de integração e desenvolvimento: expandir o percentual da malha rodoviária estadual, concluir o ProAcesso e construir, em parceria com a União e outros estados, uma solução para a malha viária federal;

7) Rede de cidades e serviços: ampliar o número de municípios com Índice Mineiro de Responsabilidade Social- IMRS adequado com serviços públicos e privados de qualidade;

8) Vida saudável: garantir o acesso a todos os mineiros a atenção primária de saúde, reduzir a mortalidade infantil e materna, ampliar a longevidade e melhorar o atendimento da população adulta, além de ampliar o acesso ao saneamento básico;

9) Defesa social: reduzir a violência no Estado, com a integração das forças policiais, a ampliação das medidas preventivas e a modernização do sistema prisional;

10) Redução da pobreza e inclusão produtiva: reduzir o percentual de pobres em relação à população, com medidas regionalmente integradas e com a intensificação das parcerias nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação e saneamento;

11) Qualidade ambiental: Aumentar o Índice de Qualidade da Água (IQA) do Rio das Velhas, consolidar a gestão das bacias hidrográficas, conservar o cerrado e recuperar a Mata Atlântica, ampliar o tratamento do lixo e tornar mais ágil e efetivo o licenciamento ambiental. (PMDI 2007-2023).

A partir dessas áreas de resultados estabelece-se uma série de indicadores responsáveis pela mensuração do desempenho governamental e, em decorrência dessa lógica introduzida pelo PMDI 2007-2023, é criado o Programa Estado por Resultados.

Segundo a OCDE³⁰, em uma administração para resultados, alguns princípios precisam ser observados: i) centrar os diálogos com os múltiplos interessados em todas as fases do desenvolvimento; ii) alinhar programas, monitoramento e avaliação com os resultados; iii) promover e manter processos simples de medição e informação de resultados e indicadores; iv) definição de recursos e insumos a partir de resultados planejados; v) utilizar informação sobre resultados para aprender e apoiar a tomada de decisões (OCDE, 2006).

Embora o Programa Estado para Resultados seja fruto da segunda geração do Choque de Gestão, que visava a intensificação do modelo gerencial implementado, o governo do estado de Minas Gerais adotou o modelo de gestão com foco em resultados desde 2003, com base na Lei 14.694, de 30 de julho de 2003 e os Decretos 43.674 e 43.675 de 04 de dezembro de 2003, que instituíram um sistema de contratualização denominado “Acordo de Resultados”.

O Acordo, conforme o define o art. 2º da Lei 17.600, de 1º de Julho de 2008, que revoga a Lei 14.694/2003, é um “instrumento de contratualização de resultados celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão” (MINAS GERAIS, 2008).

Na reforma de primeira geração, os acordos tinham apenas uma etapa, por meio da qual o Governador contratava resultados com as Secretarias de Estado. A partir de 2008, com a revogação da Lei 14.694/2003 e a instituição do Estado para Resultados, o acordo passou a ter duas fases, sendo a segunda um desdobramento da primeira; nesta etapa a pactuação se dá entre as secretarias de Estado e suas equipes de trabalho.

Para Duarte et al (2006), o Acordo de Resultados “é um instrumento gerencial que busca alinhamento das instituições, a partir da pactuação de resultados e concessão respectiva de autonomias para o alcance de objetivos organizacionais, em linha com os objetivos expressos na agenda do governo, com prioridade para aquelas com maior identidade com os projetos estruturadores” (DUARTE et al, 2006, p. 98).

O Acordo de Resultados teria como finalidades, segundo atores³¹ envolvidos no programa: i) fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais; ii) aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à

30 Refiro-me aqui à segunda mesa redonda internacional sobre gestão por resultados, que se realizou em Marrakesh, em 2004. A esse respeito ver: OCDE; Assistancecomitee – DAC. Managing for developmentresults: principals in action: Soucerbookonemerginggoodpractises. Paris: OCDE-DAC, 2006.

31 Utilizo o termo “atores” porque os autores do texto que trata das finalidades do Acordo de Resultado, a saber, Kênnia Duarte, Carolina Duarte, Cairo Marini e Humberto Falcão Martins, fazem parte da burocracia estatal que implementou o Estado para Resultados.

sociedade; iii) aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência; iv) dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados; v) racionalizar os gastos com custeio administrativo de forma a possibilitar maior destinação de recursos às atividades finalísticas do órgão ou entidade; vi) estimular e valorizar servidores por meio da implantação de programas de capacitação, da valorização e profissionalização; vii) estimular o desenvolvimento e a instituição de sistemas de avaliação de desempenho individual dos servidores (DUARTE et al, 2006, p. 98-99, grifo nosso).

No sistema de contratualização, são pactuados resultados finalísticos, ou seja, indicadores de produtos com metas; projetos estruturadores que contém o detalhamento das ações gerenciais prioritárias para se atingir os resultados previstos e a agenda setorial, que é um conjunto de produtos a serem realizados, geralmente, relacionados à racionalização dos gastos de modo a alinhar os programas às diretrizes centrais do governo.

Os contratos, embora utilizados por todas as secretarias de Estado, não são uniformes. A depender da área, cada um apresenta pesos diferenciados na composição, de acordo com as suas especificidades. A Secretaria de Estado da Educação, por exemplo, contrata 70% de resultados finalísticos, geralmente traduzidos em percentual de proficiência média dos alunos nos testes produzidos pelo Sistema Mineiro de Avaliação da Escola Pública – SIMAVE. O mesmo não acontece com a saúde, cujos resultados finalísticos são responsáveis por apenas 30% do contrato (VILHENA et al, 2006).

Como os contratos em gestão, em geral, pautam-se pelo compromisso com resultados em troca de determinada autonomia gerencial e orçamentária, as entidades que celebram o acordo, embora possam, teoricamente, optar por não fazê-lo, passam a gozar de certas autonomias, previstas no termo de acordo e que, também, variam de acordo com a particularidade de cada órgão acordado.

São as autonomias: i) possibilidade de abertura de créditos suplementares ao respectivo orçamento, no prazo de dez dias, utilizando como fonte os recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, conforme estabelecido na Lei Orçamento Anual, e abertos por decreto executivo, excluídas as dotações referentes a pessoal e encargos sociais; ii) possibilidade de alterar os quantitativos e a distribuição dos cargos de provimento em comissão e das funções gratificadas, identificadas no órgão ou entidade, observados os valores de retribuição correspondentes, desde que não

altere as unidades orgânicas estabelecidas em lei e não acarrete aumento de despesa; iii) possibilidade de editar ato próprio sobre as regras de avaliação de desempenho de seus servidores, em especial sobre a periodicidade da avaliação; iv) possibilidade de aplicar os limites de dispensa de licitação estabelecidos no parágrafo único do Artigo 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993; v) possibilidade de adotar a modalidade consulta nas licitações realizadas para aquisição de bens e serviços em que não seja possível a utilização do pregão; v) possibilidade de aprovação ou readequação das estruturas ou estatutos do Acordado, através de ato do Secretário de Estado ou da autoridade equivalente, desde que não acarrete aumento de despesas; vi) possibilidade de contratação de estagiários para atuarem em atividades afetas ao objeto acordado, sendo o quantitativo e o valor da remuneração a ser paga definidos no Acordo de Resultados (DUARTE et al, 2006, p. 99-100).

Com a segunda geração de reformas, essas autonomias também foram alteradas, de modo a adequá-las ao conteúdo da Lei 17.600/2008, que disciplina o Acordo de Resultados.

A Lei nº 17.600, de 1º de Julho de 2008, ao instituir o contratualismo no âmbito do Estado para Resultados, ainda prevê um mecanismo de premiação, o prêmio de produtividade, a ser pago aos servidores em efetivo exercício em órgão ou entidades que:

[...]

I - seja signatário de Acordo de Resultados com previsão expressa de pagamento de Prêmio por Produtividade;

II - obtenha resultado satisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional, a que se refere o inciso IV do art. 11, realizada no período de referência, nos termos definidos em decreto; e

III - realize a Avaliação de Desempenho Individual permanente de seus servidores, nos termos da legislação vigente.

Parágrafo único. Só terão direito à percepção de Prêmio por Produtividade os órgãos e entidades signatários de Acordo de Resultados vigente, com metas estabelecidas, dentro de um período de referência, há no mínimo noventa dias. (MINAS GERAIS, 2008).

Para fazer jus ao prêmio, o servidor em atividade, ocupante de cargo de provimento efetivo ou de provimento em comissão, detentor de função pública e ocupante de subsecretaria de Estado, precisa estar em efetivo exercício, nos termos de ato formal, por um período mínimo de 90 dias e obter resultado igual ou superior a 70% na avaliação de produtividade por equipe.

A forma de cálculo do valor considera o resultado obtido na avaliação de produtividade por equipe e os dias efetivamente trabalhados. Ao servidor designado não é concedido o prêmio de produtividade.

2.6 O Acordo de Resultados da área educacional

Embora a contratualização tenha seu marco legal instituído, em Minas Gerais, desde o ano de 2003, com a Lei nº 14.694/2003, revogada posteriormente pela Lei nº 17.600/2008, o primeiro acordo de resultados entre a Secretaria de Estado da Educação³² e o Governador só foi assinado no ano de 2007, no âmbito do Programa Estado para Resultados.

O contrato recebe a denominação de “Acordo” porque o ato de pactuar ou contratar está sendo celebrado entre órgãos da Administração Direta, portanto, com entes sem personalidade jurídica própria. Para Di Pietro (2013), o simples fato de ser celebrado com um órgão sem personalidade jurídica já demonstra que esse tipo de “contrato” não se trata de verdadeiro contrato, já que este supõe que ambas as partes tenham personalidade jurídica própria.

Do ponto de vista formal, o Acordo compõe-se de três peças: i) o termo de acordo celebrado, com a descrição do objeto pactuado, as metas para cada um dos objetos, a sistemática de acompanhamento e avaliação e a descrição das autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras concedidas; ii) os relatórios de execução das metas e iii) os relatórios de avaliação do Acordo.

Na primeira experiência do setor educacional, o acordo possuía apenas uma etapa, ou seja, a pactuação ocorria somente entre o dirigente máximo da Secretaria, no caso a secretária de educação, e o governador, quando foram pactuados: i) resultados finalísticos; ii) projetos estruturadores, que podem ser definidos como aqueles cujas ações gerenciais são prioritárias para se atingir os resultados previstos nas áreas de resultados, ou, como o próprio nome sugere, são os projetos que, de certo modo, estruturariam o caminho para que os resultados pudessem se efetivar e iii) iniciativas de gestão, que correspondem a um conjunto de atividades de caráter administrativo, considerados determinantes para a execução dos projetos estruturadores e que alinham os programas setoriais à política macro governamental prevista no Choque de Gestão, segunda geração (VILHENA et al, 2006).

No ano seguinte, um novo Acordo foi firmado e, nesta edição, três importantes mudanças foram implantadas: a primeira está relacionada ao desdobramento do acordo. Se em 2007, apenas o órgão central pactuava resultados com o governo, em 2008, a contratualização foi desdobrada em duas etapas. Na primeira fase, o processo se mantinha como no ano anterior, mas na fase subsequente, a Secretaria de Estado da Educação, representada

³²Para se referir à Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, este trabalho fará uso da sigla SEE ou SEE/MG.

formalmente pelo seu dirigente máximo, passou a contratar resultados com as suas equipes de trabalho: i) unidade central da SEE composta pelo Gabinete, Assessoria de Relações Institucionais, Assessoria de Apoio Administrativo, Assessoria de Comunicação Social, Auditoria Setorial, Assessoria Jurídica, Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica, Subsecretaria de Informações e Tecnologias Educacionais, Subsecretaria de Gestão de Recursos Humanos, Subsecretaria de Administração do Sistema Educacional; ii) as 46 Superintendências Regionais de Ensino e iii) todas as escolas da Rede Estadual de Ensino.

As figuras 04 e 05 permitem uma leitura comparativa das metas pactuadas em cada uma das etapas³³ e a distribuição de peso dos indicadores.

Figura 04. Peso dos indicadores pactuados pela secretaria de Estado da educação com o governador e da secretaria de Estado da educação com as secretarias regionais e escolas estaduais no Acordo de Resultados

Fonte: SEPLAG/MG - Elaborada pela autora

³³ Importante lembrar que a pesquisa elegeu o termo de Acordo de Resultados do ano de 2009, por se acreditar que neste ano as diretrizes do contrato já se encontravam consolidadas, embora, contratos de outros anos poderão ser utilizados eventualmente.

Figura 05. Metas pactuadas entre o governador e a secretaria de Estado da educação e entre a secretaria de Estado da educação e as secretarias regionais de ensino e escolas estaduais.

Fonte: SEPLAG/MG - Elaborada pela autora.

A segunda alteração que se deu foi com relação à eliminação dos marcos intermediários de todos os projetos estruturadores, permanecendo somente os produtos finais. Isto significa que para projetos estruturadores como, por exemplo, “Novos padrões de gestão e atendimento da educação básica”, que visava melhorar a infraestrutura física, mobiliário e equipamentos escolares, além de se ter que cumprir uma meta de 100% de sua realização, tinha-se que cumprir, também, marcos intermediários que se traduziam na entrega prevista de uma compra de material, contratação de mão de obra ou realização de relatório.

A razão para se eliminar tais marcos devia-se a vinculação da Secretaria a outros setores do Estado. Assim, ainda que o acordado (SEE) conseguisse cumprir a meta final, se não tivesse atendido aos prazos marcados para entrega desses marcos intermediários, havia

uma subtração na nota final. O problema era que, em algumas situações, esse marco resultavam em problemas porque a consecução da meta dependia de outros órgãos, como no caso dos “Novos padrões de gestão”, em que era necessária a liberação do processo pela SEPLAG.

Esse desencontro entre setores do Estado, que poderia levar à punição da SEE, pode ser exemplificado a seguir, por meio de menção a algumas manifestações feitas pela ex-secretária de estado da educação, Vanessa Guimarães, à secretária da SEPLAG, Renata Vilhena, e ao Coordenador Geral do Programa à época, Antônio Anastasia.

Em ofício encaminhado à SEPLAG, em resposta à informação recebida sobre o resultado final da 1ª etapa de avaliação de 2007, a dirigente da SEE discorda formalmente da nota, nos seguintes termos:

Solicitamos desconsiderar a avaliação dos marcos intermediários no Projeto e reconsideração da avaliação dos marcos intermediários no Projeto e reconsideração da avaliação da ação 3 (melhoria da infraestrutura física, mobiliário e equipamentos escolares). **Os marcos intermediários apresentam atrasos na sua execução devido à demora na liberação dos processos de contratação das instituições que iriam realizar as ações previstas**, fato este já considerado pela CAA na avaliação do projeto. Reduzir a pontuação novamente, ao se considerar os marcos intermediários, seria punir duplamente o projeto pelo mesmo fato. (OFÍCIO GS 1745/2008, grifo nosso).

O ofício dá conta de que outros projetos estruturadores do setor passaram pelo mesmo problema, o que levou a SEPLAG, no ano seguinte, retirar todos os seus marcos intermediários, permanecendo apenas o produto final.

A terceira mudança efetuada foi em relação à distribuição de peso dos resultados finalísticos, que aumentou, consideravelmente, em relação aos demais componentes pactuados. Em 2007, quando se celebrou o primeiro acordo na área educacional, foram contratadas metas para 14 resultados finalísticos, 7 projetos estruturadores e 10 iniciativas de gestão, sendo que cada resultado finalístico tinha peso de 3% no acordo. No ano seguinte, esses indicadores passaram a ter peso de 6%, ou seja, dobrou de valor. Isso se deveu à retirada dos marcos intermediários, objeto do questionamento da secretária de educação no Ofício 1745/2008, e, assim, os valores que eram destinados àquele item (marcos intermediários) foram distribuídos entre os resultados finalísticos.

A redistribuição dos pesos poderia, a princípio, constituir um problema, uma vez que impõe valores excessivos para a contratualização da área educacional, intensificando a pressão sobre as escolas que, em última análise, são as responsáveis por esses resultados

finalísticos, já que todos eles relacionam-se às atividades que se dão no interior das escolas como a proficiência média dos alunos nas avaliações externas, taxa de distorção idade-série e percentual de alunos com nível de leitura recomendável.

2.7 Das razões, dos contratantes e das obrigações

Uma das características que marca a lógica contratualista e, portanto, pressupõe-se como constituinte do Acordo de Resultados relaciona-se ao equilíbrio do contrato, que pode ser entendida, nesse contexto, como a prevalência do princípio de igualdade entre as partes contratantes.

Nesse sentido, cabe analisar como estão distribuídas as obrigações de cada uma das partes do Acordo de Resultados e o que dados sugerem.

O exame do termo de contrato revela que na 1ª etapa, o objeto do pacto são os resultados previstos no caderno de compromissos, desafios e prioridades, decorrentes do Plano Mineiro de Desenvolvimento integrado –PMDI, traduzidos em produtos finalísticos, execução de projetos estruturadores e execução das iniciativas de gestão. Já o objeto do Acordo de 2ª etapa, celebrado entre o órgão central, a SEE e as equipes de trabalho é “a pactuação de resultados e o cumprimento de metas específicas para cada equipe de trabalho” [...] “visando à viabilização da estratégia governamental da Secretaria de Educação, pactuada em 1ª etapa” (MINAS GERAIS, 2009).

Ao se relacionar o objeto das duas etapas, nota-se que a ênfase, do ponto de vista formal, isto é, da elaboração e celebração do documento, recai sobre a primeira etapa, na medida em que sobre ela vai incidir um maior número de obrigações como metas para resultados finalísticos, projetos estruturadores e iniciativas de gestão. O lugar de destaque da primeira etapa do contrato parece se confirmar quando o documento, ao tratar da vinculação entre as partes, caracteriza a segunda fase de “integrante, subsidiária e acessória ao Acordo de Resultados firmado entre o Governador do Estado e a Secretaria de Educação” (MINAS GERAIS, 2009, p. 3).

Cabe sublinhar que o “Dicionário Houaiss de Sinônimos e Antônimos” (MINAS GERAIS, 2008, p. 14) registra para o termo “acessório” os equivalentes “acidental, anexo, complementar”. Nesse sentido, a segunda etapa se constituiria como uma etapa complementar à primeira.

Contudo, se do ponto de vista formal, o peso maior dos objetos pactuados recai sobre o órgão central, ao se analisar mais detalhadamente o contrato, percebe-se que, do ponto de

vista pragmático, é sobre as escolas e, portanto, sobre a contratualização de segunda etapa, que as ações que garantirão a efetividade do acordo recaem.

Se na primeira fase, 70% do peso distribuído no contrato é destinado aos resultados finalísticos, traduzidos em indicadores que medem a proficiência nos testes padronizados, taxa de distorção idade-série e número de alunos com nível de leitura recomendável ao 3º ano do ensino fundamental, quem é responsável, em última instância, por esses números é a escola, não o órgão central.

Na verdade, os resultados finalísticos que aparecem no acordo e que representam o maior peso vão reaparecer na 2ª etapa, já que esse é o único objeto pactuado nesta fase.

Não parece descabido concluir, pois, que o desdobramento do acordo nada acrescenta à lógica contratual, do ponto de vista do objeto pactuado, haja vista que os indicadores finalísticos já foram objeto de pactuação entre o governo e a Secretaria de Estado da Educação na primeira fase. Dito de outro modo, não seria necessária a existência de uma segunda etapa para formalizar a contratação de resultados que já foram contratados pelo órgão central que, hierarquicamente, detém o poder para mandar executar aquilo que já fora formalizado, se tornado norma, como se dá com o acordo.

Desdobrando o contrato em duas fases e não perdendo de vista que a reforma estatal na qual se insere o contratualismo é de natureza gerencial, acredita-se que o comportamento do governo deva ser entendido na perspectiva do “Agente – Principal” que, grosso modo, trata-se do *principal* (no caso, o governo) tentar “induzir o *agent* [os servidores da educação] a agir em seu interesse (dele, *principal*), respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação – isto é, oferecendo ao *agent* a renda (ou o benefício) da próxima melhor oportunidade – e a restrição de ‘compatibilidade de incentivo’, isto é, permitindo ao *agent* que atue também em nome de seus próprios interesses” (PRZEWORSKI, 2006, p. 45).

Em linhas gerais, e, portanto, correndo-se o risco que toda redução implica, a teoria da agência (JENSEN; MERCKLING, 1976) baseia-se na questão principal-agente e a formulação de um contrato ideal entre esses dois atores. Nessa relação, o agente dispõe de determinadas informações que o principal não possui ou “não observa diretamente”, além disso, “os *agents* sabem o que os motiva, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. Executam, inclusive, algumas ações que, pelo menos em parte, são feitas sem o conhecimento do principal” (PRZEWORSKI, 2006, p. 45, grifo do autor).

Isso significa que o principal contrata esse agente para que ele atue em defesa do seu interesse, do interesse do principal, embora ele saiba que o agente pode agir em interesse

próprio. Nesse caso, o principal precisa criar estratégias para fazer com que o agente lhe ofereça o seu melhor serviço e o mecanismo, nesse caso, segundo Przeworski (2006)³⁴, é pagar o suficiente para que o agente queira que o principal precise de novo dos seus serviços. Além disso, para o autor, é necessário, ainda, encontrar uma forma de fazer com que o agente saiba que o principal só voltará se o agente tiver feito, de fato, um bom serviço.

Não parece se outro, senão esse a razão da assinatura do contrato de 2ª etapa, isto é, de fazer com que o comportamento da linha de frente da educação (professores, principalmente) estejam alinhados com os interesses governamentais no que tange ao cumprimento das metas estipuladas, levando, no alcance dessas, ao prêmio de produtividade.

A grande contradição dessa estratégia, uma vez aplicada à esfera pública, sobretudo no caso educacional, é que a perspectiva da teoria da agência pressupõe interesses divergentes em jogo, o que não se daria, teoricamente, no caso do serviço público, no qual, Estado e profissionais da educação defenderiam os mesmos interesses, qual seja, uma educação de qualidade. Em última análise, essa contradição sugere que o contrato parte de uma desconfiança inicial, por parte do governo, na capacidade de o servidor cumprir as suas obrigações. Ademais, caso o governo quisesse se valer do princípio constitucional que rege as relações de trabalho na esfera pública, ou seja, dos fundamentos do Regime Jurídico Único, impondo as metas pactuadas às escolas, ele poderia assim fazê-lo.

A natureza do regime jurídico da relação funcional em que se insere os servidores da educação sendo estatutária, também é, obrigatoriamente, “unilateral”, fundada “sob o pálio de um diploma legal denominado estatuto, caracterizado pela submissão do servidor a esta legislação [...]” (ANASTASIA, 1990, p. 76). Nesse sentido, o “servidor” público, portanto, aquele que serve ao Estado, renuncia, no ato de posse do cargo, “à autonomia do trabalhador livre, quanto à fixação das condições de trabalho”, e aceita “a regulamentação administrativa, decretada de modo unilateral” (ROMITA, 1975, p. 14).

Ao optar, no entanto, por agir na perspectiva do “acordo”, o governo, além de tentar induzir o servidor a trabalhar no seu interesse, premiando-o ou punindo-o pelos seus

34 No seu artigo “Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal”, Przeworski utiliza, a título de exemplo, a relação entre um dono de carro e um mecânico. Nesse quadro hipotético, o mecânico seria o agente e o dono do carro o principal. Após o conserto da máquina, de acordo com o autor, o dono pode recompensar o mecânico voltando a usar os seus serviços, se tiver ficado satisfeito, ou puni-lo, procurando outra oficina. Mas o mecânico sabe de muitas coisas sobre carro, tempo e tipos de consertos, sobre os quais o dono não tem conhecimento, além disso, o mecânico tem interesses próprios. Caberia, então, a esse dono do carro induzir esse mecânico (agente) a prestar o melhor serviço que ele pudesse ao proprietário. E, pra isso, o autor sugere que o dono do carro tenha de pagar o suficiente o mecânico para que ele queira que o proprietário volte e também tem que encontrar um meio de fazer com que o mecânico (agente) saiba que o principal só voltará se ele tiver feito um bom serviço. A esse respeito, ver Bresser-Pereira e Spink, 2006.

resultados, vai ao encontro de um dos seus objetivos, expressos pela ex-secretária de Estado da Educação, Vanessa Guimarães, que, segundo ela, era, exatamente, ter um “cuidado especial em reduzir as naturais resistências e tensões e criar um ambiente de confiança favorável às mudanças em todo o sistema” (PINTO, SARAIVA, 2010, p. 115).

Portanto, aceitando-se a tese de que a pactuação de 2ª etapa tem muito mais um valor estratégico do que propriamente jurídico, pode-se enxergar, aí, também, um tipo de intervenção estatal de caráter persuasivo; afinal, conforme aponta Jessop (1990), embora o Estado possa se valer da coerção como sanção final, há outros meios de imposição de uma lei que ele pode empregar. No caso específico dos contratos da educação, o êxito do Estado em criar uma ideia de cooperação, de acordo entre duas partes que teriam objetivos em comum parece ter sido decisivo, já que os resultados finalísticos representam o maior peso do contrato e está diretamente relacionado às escolas, podendo implicar no sucesso ou fracasso do programa e tendo em vista que todas as escolas estaduais aderiram à contratualização.

Ainda sob o prisma das obrigações estipuladas a cada um dos pactários (acordados, acordante e interveniente) pode-se dizer que não prevalece a observância do princípio da igualdade entre as partes, seja no número, seja no conteúdo das obrigações expressas; ademais, as autonomias concedidas pelo acordo não parecem ter potencial para atuar de modo a contribuir para o alcance das metas, pelo menos no nível das escolas.

A comparação das incumbências de cada uma das partes, apresentada no Quadro 05, dá uma ideia desse “desequilíbrio”.

Quadro 05. Número e descrição das obrigações das partes que compõem o Acordo de Resultados

Das Obrigações		
Acordados	Acordantes	Interveniente
<p>1ª Etapa: Secretaria de Estado da Educação</p> <p>2ª Etapa: Superintendências Regionais de Ensino, Escolas Estaduais</p>	<p>1ª Etapa: Governador de Estado</p> <p>2ª Etapa: Secretária de Estado da Educação</p>	<p>1ª Etapa: Secretaria de Estado da Fazenda e SEPLAG</p> <p>2ª Etapa: SEPLAG</p>
<p>i. alcançar os resultados pactuados;</p> <p>ii. executar as ações de apoio solicitadas por outras equipes internas, com o objetivo de viabilizar todo o conjunto de metas pactuadas no órgão [...];</p> <p>iii. alimentar quaisquer sistemas ou base de dados informatizados que, por indicação do(s) Acordantes ou da SEPLAG, seja necessário para o acompanhamento dos resultados pactuados;</p> <p>iv. garantir a precisão e a veracidade das informações apresentadas, especialmente, nos relatórios de execução;</p> <p>v. prestar as informações adicionais solicitadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação e disponibilizar documentos que comprovem as mesmas;</p> <p>vi. garantir a imediata interrupção do uso da (s) autonomia(s) concedida (s) quando do término da vigência ou rescisão do Acordo de Resultados;</p> <p>vii. elaborar e encaminhar, dentro dos prazos definidos, os relatórios de execução do objeto pactuado [...].</p>	<p>i. zelar pela pertinência, desafio e realismo das metas e produtos pactuados;</p> <p>ii. supervisionar e monitorar a execução deste Acordo de Resultados;</p> <p>iii. coordenar a Comissão de Acompanhamento e Avaliação;</p> <p>iv. garantir a presença e participação de seus representantes nas Comissões de Acompanhamento e Avaliação;</p> <p>v. assinar junto às Escolas da Rede Estadual os Termos de Compromisso de que trata o parágrafo único da cláusula primeira.</p>	<p>i. garantir a utilização das autonomias gerencias pactuadas, quando houver;</p> <p>ii. aprovar a conformidade e adequação técnicas das eventuais alterações no Acordo de Resultados;</p> <p>iii. garantir a presença e participação de seu representante na Comissão de Acompanhamento e Avaliação;</p> <p>iv. providenciar a publicação do extrato do Acordo de Resultados e seus aditamentos no Diário Oficial do Estado.</p>

Fonte: SEPLAG/MG - Elaboração própria

A diferença no número de obrigações entre as partes, quando se observa o que se prevê para acordados e acordantes, é facilmente constatada; enquanto o documento leva os

primeiros a se comprometerem com sete itens, o segundo apresenta cinco obrigações. Entretanto, ao que parece, o desequilíbrio mais acentuado não parece está na forma, no número de obrigações, mas, sim, no seu conteúdo. Ao se analisar os itens com que a parte acordada está comprometida (prestar informação, elaborar e encaminhar relatórios, alimentar sistemas, etc.) nota-se que a relação que subjaz o acordo é calcada no binômio que se poderia denominar “mando-execução”, evidenciando a posição de supremacia do órgão central no desenho contratualista, o que vai contra a natureza do contrato que, conforme já apontado por Trosa (2010, p. 17), pressupõe um modo de agir estatal que “passa da imposição unilateral, da autoridade, à negociação e ajustes”, em que não cabe mais a polarização entre as pessoas que sabem tudo de um lado e, de outro, aquelas que apenas executam.

Atividades como “coordenar”, “monitorar”, “supervisionar”, “garantir a presença”, vinculadas às obrigações do contratante, ratificam a distância que parece haver entre as duas partes, inviabilizando, pois, a possibilidade de se entender o “acordo” como sinônimo de equilíbrio, equidade e negociação, pelo menos do ponto de vista do tipo de atividades que caberia a cada parte do acordo.

2.8 Da avaliação

A assimetria discutida no âmbito das obrigações dos contratantes parece se fazer presente, também, no processo avaliativo, no que diz respeito à escolha dos membros que compõem a Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA).

A composição e a atuação das CAAs assumem grande relevância no processo de contratualização, à medida que, numa situação ideal, esta instância é formada por servidores qualificados, com alto nível de competência técnica, autonomia política e funcional, de modo a se dedicarem às atividades que envolvem desde a elaboração de relatórios de boa qualidade técnica à realização de entrevistas, diligências, a fim de avaliar e acompanhar os programas, como o próprio nome sugere.

No modelo contratual de Minas, os termos do acordo sugerem que não houve um esforço maior, por parte do Estado, em compor a comissão com profissionais que tenham um perfil adequado à avaliação de programas. Os membros da CAA são indivíduos indicados pelo governo que têm como função, ao que tudo indica, representar os seus interesses no tocante à contratualização, apoiando as decisões que vão ao encontro dos objetivos governamentais constantes do programa Estado para Resultados. Não se está dizendo que os representantes do acordante sejam desprovidos de competência, o que se está questionando é

a capacidade em lidar com a avaliação enquanto uma atividade específica, que examina os efeitos de políticas e programas sobre os indivíduos e instituições, através de métodos objetivos, em um contexto político.

Weiss (1982), ao analisar a pesquisa avaliativa no contexto político, entende que as considerações políticas se fazem sentir de três formas e o avaliador deve sempre estar atento a elas. A primeira é que as políticas e programas tratados pela avaliação são oriundos de decisões políticas e, logo, estão sujeitas a pressões decorrentes do jogo político, que contribuíram para sua aprovação ou financiamento. A segunda forma está relacionada à avaliação enquanto subsídio para a tomada de decisões. Nesse sentido, os relatórios decorrentes da avaliação inserem-se no contexto político, uma vez que as evidências avaliativas em torno dos resultados de um programa podem pesar sobre o processo político. E, por fim, Weiss trata do posicionamento político das avaliações. Para a autora, a avaliação faz “afirmações políticas implícitas sobre temas tais como a natureza problemática de alguns programas e a inatacabilidade de outros, a legitimidade dos objetivos e estratégias de programas [...]” (WEISS, 1982, p. 23).

É nessa perspectiva que se questiona a escolha dos membros da CAA, pois além de assimétrica em número de representantes, não se observa no documento a preocupação com a qualidade técnica específica dos “avaliadores”, além do fato de que atores que teriam tido importante papel no desenho do programa façam parte da comissão de avaliação, o que poderia comprometer a análise do programa, assim como uma possível intervenção. A transcrição que se segue, de trecho do contrato do ano de 2009, possibilita a leitura dessa composição:

CLÁUSULA OITAVA – DO ACOMPANHAMENTO E DA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

O desempenho dos Acordados serão avaliados pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação, conforme disposto no Anexo II – Sistemática de Acompanhamento e Avaliação.

§1º - A Comissão a que se refere o *caput* será constituída pelos membros abaixo definidos, nos termos do art. 15 do decreto 44873/08:

I – um representante do Acordante, indicado pelo Governador ou por seu representante;

II – um representante dos Acordados, indicado pelo dirigente máximo do órgão da administração direta que compõe o sistema;

III – um representante dos servidores dos Acordados, indicado pelas entidades sindicais e representativas dos servidores;

IV – um representante da Seplag, indicado pelo seu dirigente máximo;

V- um representante de cada interveniente, indicado pelos seus respectivos dirigentes máximos. (MINAS GERAIS, 2009).

A indicação dos membros, além de não contemplar a figura de um profissional voltado

especificamente para a avaliação, aponta para a falta de paridade entre acordante e acordado. Observando mais detalhadamente, percebe-se que se tem, na verdade, uma proporção de três por um na composição da CAA. Se o primeiro é, sem nenhuma dúvida, o representante do Acordante, o segundo (representante do acordado indicado pelo dirigente máxima da administração direta), o quarto (representante da SEPLAG) e o quinto (representante do interveniente) também o são. O representante do acordado indicado pelo dirigente máximo da administração direta que compõe o sistema não pode, a princípio, ser considerado um representante legítimo das escolas e das secretarias regionais de ensino uma vez que, sendo a Secretária de Estado de Educação, ele ocupa um cargo indicado e, por isso, responde aos interesses de um governo que a escolheu para integrar sua equipe.

O mesmo acontece com os outros dois representantes: o da SEPLAG e o do interveniente. Acontece que a Secretaria de Planejamento e Gestão é, sem sombra de dúvidas, o órgão mais envolvido com o Programa Estado para Resultados e que tem à sua frente a Secretária Renata Paes Vilhena, que contribuiu e tem contribuído, sobremaneira, para o desenho e aperfeiçoamento do modelo, tendo inclusive, se mantido não apenas nas duas gestões de Aécio Neves, como continua conduzindo esta importante secretaria, no governo de Antônio Anastasia (2011-2014). Ora, por isso mesmo, parece ser evidente que os interesses que a SEPLAG representa são aqueles do governo.

Finalmente, o representante de cada interveniente também não pode ser considerado outro, senão mais um representante da administração, já que os intervenientes são respectivamente, a secretária da SEPLAG, portanto, Renata Paes Vilhena, e o secretário da Fazenda que, por sua vez, guarda irrestrita concordância com o projeto político governamental.

A preponderância da presença da SEPLAG na composição da CAA sugere um modelo de contratualização mais voltado para as áreas meio, em que o conceito de eficiência assume centralidade, e o critério de racionalidade material é amiúde empregado; talvez, por isso, as demandas dos programas educacionais apresentem mais dificuldades para se adequar ao formato do acordo, o que fica sugerido pelo fato de a SEE ter sido a última das secretarias que compõem o governo a assinar o contrato de gestão.

Não se pretende, com isso, dizer ou tomar o princípio da eficiência como um princípio alienígena à educação, mesmo porque, acredita-se com Oliveira e Araújo (2005) que se deve redimensionar a polarização entre as ideias de eficiência e de democracia, por não serem antagônicas e sim complementares. Os autores lembram que uma “eficiente aplicação dos recursos públicos, uma eficiente gestão das políticas sociais e um eficiente espaço de

comunicação política (pactos) não só integram como potencializam os princípios democráticos” (OLIVEIRA, ARAÚJO, 2005, p. 6).

Entretanto, o conceito de eficiência talvez não devesse ser transposto para as políticas sociais nos mesmos termos em que se encontra na economia ou na administração de empresas, uma vez que, como bem asseveram Figueiredo e Figueiredo (1982), “a passagem da esfera privada para a pública exige um redimensionamento do conceito de eficiência, pois o governo está permanentemente exposto a demandas sociais e pressões políticas, enquanto que entidades privadas - filantrópicas ou não - estão em geral desobrigadas de dar respostas a tais demandas e pressões” (FIGUEIREDO, FIGUEIREDO, 1982, p. 114). Isto significa que, ao contrário das entidades privadas que não têm obrigação de responder às demandas e pressões políticas, o governo está em permanente exposição a elas, não podendo, pois, o setor público negar sua inserção numa esfera política e social.

Ainda relativo à condução da avaliação pela CAA, tem-se que levar em conta a premissa de Weiss (1982), de que as evidências avaliativas em torno dos resultados de um programa podem pesar sobre o processo político, principalmente, quando os responsáveis pela avaliação são, também, aqueles que estiveram à frente da implementação do programa, como parece ser o caso de Minas Gerais.

O exame do desenho da CAA, no âmbito do acompanhamento e avaliação dos contratos, com a constituição que lhe foi dada, não parece contribuir para a exploração do potencial que as práticas avaliativas podem dispensar a programas e políticas governamentais, sobretudo pela ausência de competência técnica dos “avaliadores” pela proximidade que parece existir entre os atores responsáveis pelo desenho e avaliação do programa.

Uma possível dificuldade de se alinhar a área educacional, pelas suas peculiaridades, à macropolítica do governo, no contexto da contratualização, foi objeto de questionamento da ex-secretária de educação, Vanessa Guimarães (2003-2006) (2007-2010), na edição de 2009 do Acordo. No item “Recomendações para futuras revisões do Acordo de Resultados”, a então secretária recomenda que “a metodologia de avaliação utilizada pelo GERAES³⁵ deve contemplar as especificidades da Secretaria de Estado de Educação” (MINAS GERAIS, 2009). Em resposta, a CAA “reconhece a complexidade da Secretaria de Estado de Educação e a necessidade de parametrizar metas e metodologias de acompanhamento de Projetos

350 GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado - tem como finalidade assessorar órgãos e entidades da administração pública estadual no planejamento, execução e controle dos Projetos Estruturadores, contribuindo com o processo de pactuação, monitoramento e avaliação do Acordo de Resultados, garantindo assim alinhamento entre as políticas e ações das Secretarias de Estado ao Planejamento Estratégico de Governo.

Estruturadores e Resultados Finalísticos conforme a realidade desta organização [da secretaria de estado da educação]”, embora nenhuma medida tenha sido tomada nesse sentido, haja vista que as edições posteriores do Acordo continuaram a ser assinadas nos mesmos termos. (MINAS GERAIS, 2009).

A carência de profissionais voltados exclusivamente à avaliação parece incidir na baixa qualidade técnica dos relatórios que acompanham e avaliam o Acordo de Resultados, inviabilizando, possivelmente, formas de subsidiar um trabalho mais profundo de avaliação, diagnóstico e acompanhamento. Em geral, todo o procedimento de avaliação e acompanhamento do período de um ano se resume em uma página, sucinta e pouco analítica, como se observa no Quadro 06, a seguir:

Quadro 06. Recomendações e deliberações da Comissão de Acompanhamento e Avaliação do Acordo de Resultados sobre os resultados alcançados

Recomendações, considerações e deliberações da Comissão de Avaliação e Acompanhamento – CAA	
1ª Etapa do Acordo de Resultados	2ª Etapa do Acordo de Resultados
Ano: 2009	Ano: 2009
<p>I- A CAA esclarece que a ponderação dos objetos de pactuação apresentadas no relatório de execução e ratificada neste relatório de avaliação está devidamente embasada na sistemática de acompanhamento e avaliação, que prevê, para o caso de desconsideração de indicadores do objeto “Resultados Finalísticos”, que o peso desses indicadores seja redistribuído proporcionalmente aos demais objetos de pactuação. Os indicadores desconsiderados somam 25,2% do Acordo de Resultados. Esse peso foi retirado do objeto “Resultados Finalísticos” e acrescido aos objetos “Execução do Projetos Estruturadores” e Iniciativas de Gestão (16,8% e 8,4%, respectivamente).</p> <p>II- A CAA recomenda que nas próximas avaliações, os dados apresentados no relatório de execução do Acordo de Resultados sejam objeto de auditoria interna em momento anterior à reunião do CAA.</p> <p>III – A CAA destaca o alto nível de participação nos exames PROALFA (91,1%) e recomenda a manutenção desses índices.</p> <p>[...]</p> <p>IV – No que diz respeito às iniciativas de gestão, a CAA aponta para a necessidade de prestar, no relatório de execução, informações adicionais acerca das realizações.</p>	<p>I – A CAA verificou o resultado da 1ª etapa contido no relatório de avaliação, a dizer, 8,31. Portanto, a mesma nota foi atribuída à unidade central da SEE.</p> <p>II – As planilhas contendo os resultados de cada indicador das SRE’s e Escolas foram apresentadas à CAA, que verificou os resultados alcançados. Os resultados serão divulgados no sítio eletrônico da SEE e da SEPLAG e a mesma será impressa e arquivada pela Diretoria de Acompanhamento de Projetos e Resultados Educacionais (DAPE/SEE).</p> <p>III – Algumas escolas não tiveram os indicadores de proficiência avaliados por problemas técnicos das SRE’s as quais estão vinculadas. Dessa forma, a CAA atribuiu a elas as notas das suas respectivas SRE’s.</p> <p>IV – A CAA registra a ausência da representante dos servidores dos acordados, Beatriz da Silva Cerqueira, e da suplente, Marilda de Abreu Araújo. De toda forma, deliberou por prosseguir a avaliação.</p>

Fonte: SEPLAG/MG - Elaboração própria.

A leitura dos relatórios permite chegar a algumas conclusões, sendo a mais evidente a feição burocrática do documento, com poucas sugestões de intervenções ou recomendações aos envolvidos, apontando para a ausência de um trabalho mais sistemático e efetivo da CAA, o que permite, pelo menos, um questionamento: apenas a avaliação do cumprimento das metas pré-determinadas é suficiente para concluir pelo sucesso ou fracasso do contrato de gestão sobre o desempenho da área educacional?

No documento não há, por exemplo, referência ao prêmio de produtividade que está intimamente ligado à produção do relatório, haja vista que se está avaliando as metas pré-contratadas que, posteriormente, são utilizadas à maneira de se calcular o prêmio de produtividade. Como o relatório não levanta os critérios da divisão do prêmio, não se discute, conseqüentemente, os efeitos que, porventura, o bônus venha trazendo à educação, de um modo geral, e às escolas, especificamente.

Percebe-se, ainda, que os dados dos relatórios de execução, apresentados pelo órgão central (SEE), e utilizados pela CAA para a elaboração do documento de avaliação, são tratados de maneira um tanto superficial, do ponto de vista da efetividade do acordo. Alguns exemplos a esse respeito podem ser encontrados nas informações oferecidas sobre os Projetos Estruturadores.

No relatório de execução do Projeto Estruturador n° 05, “Novos padrões de gestão e atendimento da educação básica”, cujo objetivo seria “melhorar o desempenho das escolas por meio da definição e implantação de padrões básicos relacionados à gestão escolar, à rede física e aos recursos didático-pedagógicos, voltados para o aprendizado do aluno e a eficiência operacional”, o gerente desse projeto estruturador e também secretário adjunto da educação, João Antônio Filocre Saraiva³⁶, apresenta os principais produtos realizados, todos com as respectivas metas atingidas:

- 2.599 kits administrativos instalados nas escolas, superando a meta inicial de 1.900 kits administrativos;
- 68 fóruns em média realizados por mês no centro de referência virtual do professor, ultrapassando a meta prevista de 10 fóruns em média por mês;
- 661.787 acessos em média ao centro de referência do professor por mês, indo além da meta acordada de 100.000 acessos em média por mês;
- 5.989 professores ou técnicos escolares capacitados em informática, superando a meta inicialmente prevista de 2.000 professores ou técnicos capacitados;
- versão WEB do sistema mineiro de administração escolar – SIMADE – implantado em 100% das escolas, conforme a meta estipulada. (Acordo de

36 João Antônio Filocre Saraiva foi Secretário Adjunto de Estado da Educação no período de 2003-2006 e 2007-2010, ambos sob a gestão do Governador Aécio Neves e também ocupou o mesmo cargo na gestão do governador Eduardo Brandão de Azeredo (1995-1999).

Resultados. Relatório de Execução, 2009, grifo nosso).

Não parece padecer dúvidas que treinamentos, criação de espaços virtuais de aprendizagem e formação profissional, bem como a utilização de sistemas informacionais, são aspectos importantes na melhoria da qualidade da educação, tanto do ponto de vista da aprendizagem em sala de aula, quanto da otimização dos recursos no ambiente escolar. Entretanto, a simples constatação de que houve “661.787 acessos ao centro de referência do professor” e que “5.989 professores ou técnicos escolares” foram capacitados em informática diz pouco sobre os efeitos qualitativos dessas ações. A análise dos documentos sugere que tem que se buscar, ainda, os nexos de causalidade entre esses produtos aferidos e o desempenho das escolas.

Na mesma direção, temos o Projeto Estruturador n° 06, “PROMÉDIO – Melhoria da qualidade e eficiência do ensino médio”, que se propõe a “melhorar as condições de ensino e a aprendizagem dos alunos do ensino médio”. Para tanto, um dos produtos era o “novo plano curricular do ensino médio implantado em 100% das escolas estaduais, cumprindo integralmente a meta proposta”.

A meta foi atingida, ou seja, supostamente, todas as escolas, nesta etapa do ensino, estariam utilizando o novo currículo do ensino médio, de natureza interdisciplinar. Entretanto, sabe-se que embora o Currículo Básico Comum – CBC, tenha sido elaborado desde 2004, seja de uso obrigatório, ele tem encontrado dificuldade de adentrar as salas de aula, talvez pela formação deficiente do professor que não detém as competências necessárias para operacionalizar esse novo currículo, com foco na interdisciplinaridade, talvez pela falta de infraestrutura, para ficar em apenas em duas hipóteses.

Tem-se, assim, novamente, a discussão da causalidade, da necessidade de se tentar analisar o impacto qualitativo desses dados, dessas metas que são atingidas e sua efetividade. O treinamento recebido pelos professores têm se mostrado adequado? Os fóruns dos quais participam têm se mostrado pedagogicamente relevantes? O que tem sido, de fato, apropriado dos muitos acessos feitos ao centro de referência ao professor? Ou os acessos têm se dado em decorrência da necessidade de se atingir as metas e, por conseguinte, receber o prêmio de produtividade? A lei de Campbell (1976) é pedagógica neste sentido, posto que adverte que quanto mais um indicador social estiver sendo usado na tomada de decisões sociais, mais ele se verá sujeito à corrupção, e mais será capaz de distorcer e corromper os processos que deveria monitorar.

Os questionamentos ora apresentados surgem em virtude do descompasso que parece

existir entre os dados oficiais, apresentados no relatório de execução desses projetos e as discussões na mídia sobre o ensino médio mineiro, por exemplo. Em outros termos, se as metas atingidas com a instituição do novo currículo e com o número de professores bem formados representassem um alcance não apenas quantitativo, mas, sobretudo, qualitativo sobre o desempenho das escolas, a situação do ensino médio talvez apresentasse melhores resultados em relação aos que vêm apresentando, conforme esclarece a secretária de educação da gestão do governador Antônio Anastasia.

Ana Lúcia Gazzola³⁷, em entrevista à Revista Presença Pedagógica, em 2011, quando questionada sobre o desafio a ser enfrentado no ensino médio, responde :

[...] o ensino médio, no geral, é ruim. Minas está em terceiro lugar no ranking nacional, mas temos 38% dos alunos do ensino médio com desempenho adequado em português. Em matemática é uma catástrofe: apenas 4% têm desempenho adequado. Esses indicadores mostram que a qualidade dos cursos deixa a desejar. E quando se olham as curvas positivas, vê-se que nem mesmo as dez melhores escolas do estado têm desempenho adequado em matemática. (GAZZOLA, 2011, p. 7).

A fala da secretária, contraposta às metas atingidas pelo ensino médio e apresentadas ao acordante, aponta para a necessidade de que a análise dos relatórios do acordo de resultados ultrapasse os dados quantitativos levantados e avance em busca do exame dos efeitos qualitativos que possam estar se dando.

Nesta direção, parece ficar patente, por meio dos relatórios, que a CAA tem se prestado, nesse caso, a avaliar não o programa em si ou os efeitos dele sobre o desempenho da instituição, mas as metas estipuladas; a avaliação tende a enfatizar os aspectos internos, relativos à administração de desempenho, o que pode ser condizente com outras áreas da administração pública, mas que talvez exerça pouca influência sobre a educação, tendo em vista que sobre ela atuam fatores de natureza variada e de difícil controle, como aspectos socioeconômicos, concedendo-lhe um grau maior de complexidade.

A abordagem avaliativa, por isso, passa a ser orientada mais à aferição da eficácia, ou seja, “se o programa está sendo (ou foi) implementado de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução, o seu produto atingirá (ou atingiu) as metas desejadas”. (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 110-111), sem, contudo, avaliar se esses produtos estão levando a alguma mudança significativa na população-alvo e, ainda, como recomendam os autores, sem demonstrar se as mudanças que porventura estivessem ocorrendo, não seriam possíveis sem o

37 A entrevista foi concedida à Revista Presença Pedagógica, na sua edição especial 100. A esse respeito, ver Presença Pedagógica, Belo Horizonte, v. 17, n. 100, Jul./ago. 2011.

programa.

Para Figueiredo e Figueiredo (1986), a avaliação de metas é um dos modelos mais simples e comuns que se conhece. Geralmente desenvolvida pelos próprios órgãos encarregados da execução da política, o que “prejudica fortemente a escolha dos critérios de aferição do sucesso/fracasso do programa” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 112); utiliza como critério de sucesso a “eficácia objetiva, isto é, se as metas atingidas são iguais, superiores ou inferiores às metas propostas. O modelo analítico empregado para aferição do sucesso ou fracasso do programa consiste em medir se a diferença entre a meta atingida e a proposta está dentro dos limites toleráveis” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 112).

A exemplo dessa “eficiência objetiva”, o item I do relatório da CAA é bastante elucidativo, quando esclarece que:

[...] a ponderação dos objetos de pactuação apresentadas no relatório de execução e ratificada neste relatório de avaliação está devidamente embasada na sistemática de acompanhamento e avaliação, que prevê, para o caso de desconsideração de indicadores do objeto “Resultados Finalísticos”, que o peso desses indicadores seja redistribuído proporcionalmente aos demais objetos de pactuação. Os indicadores desconsiderados somam 25,2% do Acordo de Resultados. Esse peso foi retirado do objeto “Resultados Finalísticos” e acrescido aos objetos “Execução do Projetos Estruturadores” e Iniciativas de Gestão (16,8% e 8,4%, respectivamente). (MINAS GERAIS, 2009).

A redistribuição do peso dos indicadores, na impossibilidade de aferição de algum item, conforme se observa pelo trecho transcrito, é um bom exemplo da “eficiência objetiva”, à medida que parece atender, unicamente, à dimensão instrumental do processo, criando uma lacuna entre a teoria causal e a verificação empírica que desloca 25,2% dos indicadores de resultados finalísticos para os dois outros objetos de contratação.

O relatório se limita a reforçar os termos do contrato que prevê a redistribuição dos valores, não fazendo menção às razões da proporcionalidade: 16,8% para a Execução de Projetos Estruturadores e 8,4% para Iniciativas de Gestão.

De qualquer forma, 25,2% é um percentual significativamente alto para se realocar, sem que comprometa o resultado final do processo. Contudo, se o programa tem como critério de sucesso a eficácia objetiva, isto é, a simples constatação de que o volume do produto foi alcançado, “se a avaliação se detiver no exame substantivo da política e de seu produto, sem entrar no mérito da efetiva apropriação de seus benefícios por parte da população”,

restringindo-se à “avaliação política”³⁸, a redistribuição dos pesos está dentro dos limites aceitáveis para aqueles que produzem a política e que estão intimamente vinculados à sua avaliação (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 110).

2.9 Do Prêmio de Produtividade

A Lei 14.694, de 30 de julho de 2003, revogada pelo art. 51, da Lei 17.600, de 1º de Julho de 2008, disciplina a concessão do prêmio de produtividade e de autonomia gerencial concedida aos signatários do Acordo de Resultados.

No seu art. 23, o texto legal fixa as características dos órgãos ou entidades, cujos servidores farão jus ao bônus: i) seja signatário do Acordo de Resultados com previsão expressa de pagamento de Prêmio de Produtividade; ii) obtenha resultado satisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional, [...]; e iii) realize a avaliação de desempenho individual permanente dos seus servidores, nos termos da legislação vigente.

Os servidores, por sua vez, conforme reza o art. 24, devem ser “ocupantes de cargo de provimento efetivo ou de provimento em comissão ou detentores de função pública [...] que no período de referência estiveram em efetivo exercício, nos termos de ato formal, por período mínimo definido em regulamento; e obteve, na avaliação de produtividade por equipe, realizada nos termos definidos em decreto, resultado igual ou superior a 70% (setenta por cento)”. Já a forma de cálculo do valor do prêmio a ser percebido por cada servidor considera o resultado obtido na avaliação de produtividade por equipe e os dias efetivamente trabalhados no período de referência, excetuados afastamentos, paralisações, licença ou qualquer outro tipo de interrupção do exercício (MINAS GERAIS, 2008).

Embora o prêmio de produtividade seja objeto de controvérsias várias³⁹, logo podendo ser abordado sob diferentes prismas, no que tange este trabalho, ele está sendo analisado à luz da assimetria entre acordante e acordado que parece constituinte do contrato, distanciando-o, por isso mesmo, do sentido de pacto. Nessa direção, interessa perscrutar, especificamente, as

38 Para os autores, quando se está falando em avaliação política, entende-se a “análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam preferível a qualquer outra”. Já por avaliação de política, entende-se a análise dos produtos decorrentes de determinada política instituída, tendo em vista se esses produtos “condizem, minimamente, com princípios de justiça política e social sobre os quais existe um consenso mínimo”. Ainda de acordo com os autores, a avaliação política dificilmente deixa de ser uma etapa preliminar à chamada avaliação de política. A esse respeito, ver Figueiredo, M.F e Figueiredo, A.M.C. “Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica” In. *Análise e Conjuntura*. Belo Horizonte, v. 1(3), set./dez/ 1986.

39 Uma dessas controvérsias é aquela sustentada pelo argumento de que o prêmio de produtividade tenha se transformado em uma política salarial disfarçada. Discurso esse muito utilizado, por exemplo, pelas entidades sindicais.

modalidades de distribuição do prêmio de produtividade.

O art. 25da Lei nº 17.600/2008 fixa as duas bases de recursos orçamentários a serem utilizadas para o pagamento do bônus: a receita corrente líquida e a ampliação real de arrecadação de receitas.

Art. 25. O prêmio de produtividade poderá ser pago com recursos provenientes da receita corrente líquida, nos termos da Seção II deste Capítulo, ou da ampliação real de receitas, nos termos da Seção III deste Capítulo. (MINAS GERAIS, 2008).

Já os artigos 26 e 27 tratam do montante de recursos a serem destinados ao pagamento e o art. 31 dispõe sobre a concessão do prêmio com base na ampliação real de receitas da administração.

Art. 26. Poderá ser destinado ao pagamento de prêmio de produtividade montante de recursos correspondente a até 1% (um por cento) da receita corrente líquida, de que trata o inciso IV do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, prevista na Lei Orçamentária Anual
...

Art. 27. Para fins do disposto nesta seção, considera-se:

I - Índice de Despesa de Pessoal - IDP - a relação entre a despesa com pessoal em atividade de cada órgão ou entidade com Acordo de Resultados em vigor e com previsão de pagamento de Prêmio por Produtividade e a despesa total com pessoal em atividade do Poder Executivo do Estado, efetivamente executadas e correspondentes ao período de referência;

II - Índice de Desempenho Institucional - IDI - o resultado percentual da Avaliação de Desempenho Institucional, realizada nos termos de decreto, no período de referência;

III - Índice de Vigência de Acordo de Resultados - IVAR - a relação entre o número de dias de vigência do Acordo de Resultados com previsão de pagamento de Prêmio por Produtividade de cada órgão ou entidade durante o exercício anterior e o total de dias do exercício anterior, observado o disposto em decreto;

IV - Índice Agregado - IA - o produto do IDP, do IDI e do IVAR de cada órgão ou entidade com Acordo de Resultados em vigor no período de referência; e

V - Índice Geral - IG - a razão entre o IA de cada órgão ou entidade com Acordo de Resultados em vigor e com previsão de pagamento de prêmio e o somatório dos IA de todos os órgãos ou entidades com Acordo de Resultados em vigor e com previsão de pagamento de prêmio.

§ 1º Não será considerada no cálculo do índice de que trata o inciso I do caput deste artigo a despesa com pessoal designado para o exercício de função pública, de que trata o art. 10 da Lei nº 10.254, de 1990.

§ 2º Não serão considerados no cálculo dos índices de que trata o caput deste artigo os órgãos e as entidades que fizerem a opção pela concessão do Prêmio por Produtividade nos termos da Seção III deste Capítulo e os que não obtiverem resultado satisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional.

...

Art. 31. Os recursos orçamentários provenientes da ampliação real da arrecadação de receitas administração pública estadual poderão ser aplicados o pagamento de prêmio de produtividade.

§ 1º Considera-se ampliação real da arrecadação de receitas a diferença absoluta entre a receita efetivamente arrecada nos meses do período de referência e a receita de maior valor no período, dentre as seguintes:

I- a receita efetivamente arrecadada nos mesmos meses do exercício anterior, corrigida pela inflação; e

II- a receita efetivamente arrecadada nos mesmos meses do exercício anterior, acrescida, pelos menos, da projeção oficial de índice de preço definido em decreto. (MINAS GERAIS, 2008).

À Secretaria de Estado da Educação, ao contrário de outros setores como a Secretaria da Receita Estadual, o prêmio de produtividade é pago com base na receita corrente líquida, conforme reza a cláusula oitava do Acordo de Resultados da educação. O problema que se verifica é que a possibilidade de escolha, neste âmbito, não pode ser considerada como tal, pois, no caso da educação, a pasta não tem receita própria, portanto, não tem como o prêmio de produtividade ser distribuído a partir do aumento da arrecadação, restando-lhe apenas a alternativa de premiação com base na receita líquida, o que implicaria cortar despesas em um cenário que historicamente sofre com a escassez de recursos. Isto significa dizer, ainda, que a área educacional, onde as metas são mais difíceis de serem atingidas por razões como fatores extraescolares que impactam os processos de ensino-aprendizagem, a distribuição do bônus por economia de despesas torna-se bastante inexecutável em relação a outras áreas, como a fazendária, por exemplo.

Embora sejam poucos os setores da administração pública cujos prêmios de produtividade se dão por meio do aumento de arrecadação de receitas, como já observou Torres (2007), para eles, o cumprimento de metas é relativamente fácil em decorrência de fatores como: i) financiamento do BIRD a projetos de modernização administrativa-tributária, a partir da modernização de parques tecnológicos; ii) aumento da carga tributária brasileira e iii) crescimento econômico do país (TORRES, 2007). À medida que a economia do país cresce, a carga tributária aumenta e o Estado dispõe de uma infraestrutura operacional que lhe permita otimizar os processos, pressupõe-se que o alcance de metas com aumento de arrecadação fique mais factível, o que não ocorre na área social.

Para o autor de “Agências, Contratos e OSCIPs”, o simples crescimento econômico já é, por si, um fator que contribui para o aumento arrecadatário, independentemente da atuação da administração pública neste sentido (TORRES, 2007).

Diante desse quadro, as metas da área fazendária, como se verá no Quadro 07, são alcançadas na sua totalidade, recebendo a nota máxima em todas elas, inclusive nas regionais

Quadro 07. Notas alcançadas por Superintendências Regionais da Fazenda de Minas Gerais no Acordo de Resultados (conclusão)

EQUIPE: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA FAZENDA - Belo Horizonte								
Nº	Indicador	Unidade de Medida	Referência		Peso	Execução 3º Trimestre/2010		NOTA
			Valor	Período		Meta	Resultado	
1	Arrecadação Estadual de ICMS - Orçada BELO HORIZONTE	R\$	-	-	3	6.090.962.000	6.668.158.123	10
2	Eficiência no Recolhimento de IPVA BELO HORIZONTE	%	-	-	1	92,76%	94,43%	10
3	Índice de Omissão de Recolhimento de ICMS BELO HORIZONTE	%	-	-	1	3,50%	1,57%	10
4	Prazo Médio de Atendimento às Solicitações de Inscrição Estadual de Contribuintes do ICMS BELO HORIZONTE	Dias	-	-	1	3	1,6	10
5	Representatividade da Receita de ICMS das Inscrições Estaduais Trabalhadas em Relação à Receita Total de ICMS - BELO HORIZONTE	%	-	-	1	40%	95,09%	10
6	Índice Médio de Alocação de FD (Fiscal - Dia) Acordado - BELO HORIZONTE	%	-	-	-	-	-	-
7	Índice de Programação de Contribuintes das Carteiras - BELO HORIZONTE	%	-	-	1	40%	93,79%	10
8	Índice de Aprovação dos Lançamentos na Instância Administrativa - BELO HORIZONTE	%	-	-	1	84,00%	79,02%	9,41
Nota da Equipe								9,93
Nota final (ponderada com a 1ª etapa do Acordo de Resultados)								9,83
EQUIPE: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA FAZENDA - Contagem								
Nº	Indicador	Unidade de Medida	Referência		Peso	Execução 3º Trimestre/2010		NOTA
			Valor	Período		Meta	Resultado	
1	Arrecadação Estadual de ICMS - Orçada CONTAGEM	R\$	-	-	3	6.090.962.000	6.668.158.123	10
2	Eficiência no Recolhimento de IPVA CONTAGEM	%	-	-	1	91,11%	92,64%	10
3	Índice de Omissão de Recolhimento de ICMS CONTAGEM	%	-	-	1	3,50%	0,87%	10
4	Prazo Médio de Atendimento às Solicitações de Inscrição Estaduais de Contribuintes do ICMS CONTAGEM	Dias	-	-	1	3	1,67	10
5	Representatividade da Receita de ICMS das Inscrições Estaduais Trabalhadas em Relação à Receita Total de ICMS - CONTAGEM	%	-	-	1	40%	91,07%	10
6	Índice Médio de Alocação de FD (Fiscal - Dia) Acordado - CONTAGEM	%	-	-	-	-	-	-
7	Índice de Programação de Contribuintes das Carteiras - CONTAGEM	%	-	-	1	40%	92,22%	10
8	Índice de Aprovação dos Lançamentos na Instância Administrativa - CONTAGEM	%	-	-	1	84,00%	79,02%	9,41
Nota da Equipe								9,93
Nota final (ponderada com a 1ª etapa do Acordo de Resultados)								9,83
EQUIPE: SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL DA FAZENDA - Divinópolis								
Nº	Indicador	Unidade de Medida	Referência		Peso	Execução 3º Trimestre/2010		NOTA
			Valor	Período		Meta	Resultado	
1	Arrecadação Estadual de ICMS - Orçada DIVINÓPOLIS	R\$	-	-	3	6.090.962.000	6.668.158.123	10
2	Eficiência no Recolhimento de IPVA DIVINÓPOLIS	%	-	-	1	92,47%	94,32%	10
3	Índice de Omissão de Recolhimento de ICMS DIVINÓPOLIS	%	-	-	1	3,50%	2,84%	10
4	Prazo Médio de Atendimento às Solicitações de Inscrição Estadual de Contribuintes do ICMS DIVINÓPOLIS	Dias	-	-	1	3	0,76	10
5	Representatividade da Receita de ICMS das Inscrições Estaduais Trabalhadas em Relação à Receita Total de ICMS - DIVINÓPOLIS	%	-	-	1	30%	67,83%	10
6	Índice Médio de Alocação de FD (Fiscal - Dia) Acordado - DIVINÓPOLIS	%	-	-	-	-	-	-
7	Índice de Programação de Contribuintes das Carteiras - DIVINÓPOLIS	%	-	-	1	40%	100,00%	10
8	Índice de Aprovação dos Lançamentos na Instância Administrativa - DIVINÓPOLIS	%	-	-	1	84,00%	79,02%	9,41
Nota da Equipe								9,93
Nota final (ponderada com a 1ª etapa do Acordo de Resultados)								9,83

Fonte: SEPLAG/MG
Elaboração própria

O exame dos resultados da Secretaria de Estado da Fazenda, na primeira etapa do

contrato 2010, ano-base 2009, mostra que as superintendências regionais da fazenda em Belo Horizonte, Uberlândia, Varginha, Contagem e Divinópolis alcançaram a média ponderada de 9,83, numa escala de 10. A secretaria de estado da educação, por sua vez, no mesmo período, alcançou a nota 7,75.

O fato de a secretaria da receita ser uma área modernizada, informatizada, com servidores talvez mais capacitados pode favorecer o cumprimento das metas na sua integralidade, contribuindo para que os servidores que mais se beneficiem da distribuição do prêmio de produtividade sejam, exatamente, aqueles que, tradicionalmente, já possuem os melhores salários do Estado, como já fora sublinhado, acertadamente, por Torres (2007).

A melhor distribuição do prêmio de produtividade, em virtude do cumprimento das metas no Acordo de Resultados, ocorre, pois, entre os servidores mais bem pagos da administração pública mineira, em oposição aos profissionais da educação, por exemplo, para quem as metas além de mais inexecutáveis, têm os salários significativamente menores, o que, em última análise, pode levar a distorções dentro da administração direta.

2.10 Do controle social

O controle social⁴⁰, ao que tudo indica, passou a adquirir relevância no cenário político brasileiro a partir da Constituição de 1988, como um instrumento de participação do cidadão no controle da ação do Estado, que, ultrapassando o momento das eleições, operaria de maneira ininterrupta e complementar aos mecanismos de responsabilização. Nessa perspectiva, os conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, plebiscitos e referendos são alguns exemplos de instrumentos de controle social (ARANTES et al, 2011).

Ao lado do Legislativo e de instituições como os Tribunais de Conta e o Ministério Público, que também tiveram suas funções ampliadas a partir da Carta Constitucional de 88, as novas estruturas “inserem-se na esfera pública e, por força da lei, integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo, voltados para políticas públicas específicas, responsáveis pela assessoria e suporte ao funcionamento das áreas onde atuam” (GOHN, 2011, p. 89), tendo em vista, também, que a carta constitucional, ao introduzir a concepção de descentralização administrativa, buscou contribuir o maior envolvimento do cidadão na

40 Está se tomando, no âmbito dessa pesquisa, a noção de controle social elaborada pela sociologia, que remete ao “conjunto dos recursos materiais e simbólicos de que uma sociedade dispõe para assegurar a conformidade do comportamento de seus membros a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados” (BOUDON; BOURRICAUD, 1993, 101).

gestão dos serviços por ele utilizados.

Alguns dos instrumentos mediadores da relação sociedade/Estado, conforme definição de Gohn (2011), encontram-se, ainda que implicitamente, dispostos na Constituição Federal. Na seção II, em que se trata “Da saúde”, por exemplo, o art. 198 dispõe que “as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] III – participação da comunidade [...]” (BRASIL, 2012, p. 151).

Quanto à “Assistência Social”, o texto legal introduz a participação da comunidade quando estabelece, no seu art. 204, que a organização das ações governamentais nessa área obedecerá, entre outras diretrizes, a “II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2012, p. 158).

Ainda que neste momento a figura dos conselhos gestores não tenha vindo à tona, de forma clara, a “participação da comunidade”, da “população” que surge em vários momentos do texto constitucional leva a questionamentos de natureza prática: como viabilizar essa participação da comunidade? De que maneira ela se efetivaria na condução das políticas públicas? Qual o papel que a população teria nesse contexto?

Se a “Constituição Cidadã” apenas delineou, o que não é pouco, uma tendência à participação da sociedade no controle das políticas públicas, é no âmbito do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado que as ideias de controle e, por conseguinte, de responsividade, iriam se potencializar, tendo em vista a flexibilização da gestão pública e a reorganização dos setores do Estado, com a inserção da propriedade pública não-estatal, definida, segundo o Plano Diretor, como aquela “constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não são a propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” [...] tornando “mais fácil e direto o controle social, através da participação nos conselhos de administração dos diversos segmentos envolvidos, ao mesmo tempo em que favorece a parceria entre sociedade e Estado” (BRASIL, 1995, p. 43).

Percebe-se que as diretrizes do Plano são pautadas em uma forte crença na capacidade de mobilização da sociedade *pari passu* à instituição de um marco legal. Há mesmo, ao que tudo indica, uma superestima em torno da intervenção mais incisiva do cidadão comum sobre a política pública a fim de coibir os excessos cometidos pelos políticos e dirigentes públicos, principalmente, quando se está em questão a flexibilização das regras administrativas como acontece com as OSs.

Arantes et al (2011) lembram que o “controle social depende, em linhas gerais, das mesmas condições que garantem a qualidade da democracia representativa: informação e debate entre os cidadãos, instituições que viabilizem a fiscalização, regras que incentivem o pluralismo e coíbam o privilégio de alguns grupos em relação à maioria desorganizada, bem como o respeito ao império da lei e aos direitos dos cidadãos” (ARANTES et al, 2011, p. 118).

Assim sendo, a premissa que se encontra no Plano Diretor e que se faz presente, também, nas unidades federadas que deram início aos seus processos de reforma, de que o marco regulatório seja suficiente para determinar as formas de relacionamento entre sociedade civil e governo, parece ingênua à medida que desconsidera que “a auditoria pública e escrutínio crítico exigem uma certa quantidade de recursos, capacidades e interesses políticos que não podemos comumente esperar encontrar em grupos não organizados de cidadãos com baixa escolaridade e/ou renda” (SØRENSEN; TORFING, 2005, p. 210, tradução nossa)⁴¹. Ademais, o controle social, depende, também, da atuação igualmente diligente de outras instâncias, como um Tribunal de Contas, que fossem “altamente profissionalizadas, dotadas de recursos tanto suficientes quanto independentes dos caprichos do Executivo, e o mais isoladas que seja possível do governo”, dependendo, ainda, da qualidade da informação disponibilizada e, relacionada a essa questão, a presença de uma mídia razoavelmente livre (O’DONNELL, 1998, p. 98).

2.11 Do Acordo de Resultado e suas formas de controle

O Estado de Minas Gerais, como já oportunamente tratado, está entre os Estados que mais “ousou” no campo da experimentação das propostas do PDRAE, tendo, em alguns pontos, inclusive, “avançado” em relação ao governo federal.⁴²

A mudança nas formas de relacionamento do Estado com os órgãos da administração direta, indireta e com seus prestadores de serviços, que passou a se dar por meio dos Acordos de Resultados, levou ao controle *a posteriori* dos serviços oferecidos à população, o que na visão do Plano diretor teria potencial para aumentar o controle social sobre as políticas públicas implementadas, haja vista que essa mesma população não só é a destinatária da

41 No original, “Public audit and critical scrutiny require a certain amount of resources, capacities and political interest that we cannot commonly expect to finding un organized groups of citizens with low education and income” (SØRENSEN; TORFING, 2005, p. 210).

42 Ao contrário da União, que ainda regulamentou o art. 39, § 7º, a legislação mineira, ao dispor sobre a contratualização de desempenho, estabelece, no âmbito do Estado, o prêmio de produtividade no serviço público.

política como também estaria mais próxima à sua execução, podendo, portanto, controlá-la de maneira mais eficiente.

Assim, em sintonia com a experiência federal, no que diz respeito às ideias preconizadas pelo Plano diretor, Aécio Neves, na apresentação do seu primeiro plano de governo (2003-2006), apontava para a necessidade da participação da sociedade no âmbito das políticas públicas, quando diz ser “[...] imprescindível associar-se à sociedade organizada para, em um permanente processo de consulta e interação, implementar as diversas políticas públicas, hábeis a permitir o desenvolvimento do Estado” (NEVES, [200-?], p. 5).

Ao tratar da reforma administrativa, o então candidato, de maneira mais direta, fala sobre a necessidade do controle social:

Na esfera da reorganização administrativa se buscará adequar o aparelho do Estado às demandas da sociedade com um perfil consentâneo com as necessidades de autonomia na gestão pública, sem se descuidar da manutenção do necessário controle formal, agora acrescido pelo controle social. O fundamental, aqui, será permitir que a administração pública funcione bem, realizando sua atividade finalística, qual seja, a prestação eficiente dos serviços públicos. (NEVES, [200-?], p. 156).

Assim como no Plano Diretor, subjaz ao discurso do então governador que o controle social seja uma decorrência natural do novo marco regulatório que normatizaria a redefinição do papel do Estado, que, por meio da nova estrutura administrativa passaria a enfatizar o controle dos resultados em detrimento dos processos:

Esses mecanismos e instrumentos modernos [tecnologias da informação] permitirão, também, facilitar o processo de participação popular na execução das políticas públicas e em seu controle. [...] **Por natural, tal participação desdobra-se para a esfera do controle, que incentivará o controle social, por meio dos conselhos de políticas públicas, com ativa participação da sociedade, em todos os segmentos, e mediante a instituição de ouvidorias em setores que tenham a seu cargo a interação com a comunidade.** A proposta de se espriar ouvidorias pelo aparato estatal tem seu fundamento na necessidade de se estabelecer um canal aberto de reivindicações da sociedade, aperfeiçoando a gestão governamental. (NEVES, [200-?], p. 159, grifo nosso).

Se no primeiro plano de governo, o problema do controle social já havia sido tratado, ao menos do ponto de vista discursivo, é no planejamento para o segundo mandato (2007-2010) em que se vai encontrar uma preocupação em “radicalizar” os princípios democráticos, via controle social, justificada na medida exata em que se busca instituir o programa Estado para Resultados e a intensificação das parcerias público-privadas.

Já no terceiro parágrafo da abertura do plano de governo, a temática do controle social aparece e vai ser reiterada muitas vezes ao longo do documento:

Governos devem ter objetivos, estratégias claras e compromisso com a prestação de contas. Devem proporcionar aos cidadãos os meios para acompanhar, avaliar e cobrar os resultados esperados e as correções que se fizerem necessárias na condução das políticas públicas. A par da prestação de contas que integra esta plataforma de governo, apresento as propostas para um novo mandato, sem descuidar da continuidade dos projetos governamentais em funcionamento. Proponho discutir, com a sociedade mineira, novas ideias, mais inovadoras e ousadas até mesmo do que aquelas debatidas há quatro anos. (NEVES, [200-?], p. 5).

A participação da sociedade civil, ao longo das propostas, assume uma posição privilegiada que, junto a outras formas já instituídas de controle como Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas, é tratada como um dos “pilares fundamentais” para o desenvolvimento social e econômico da sociedade (NEVES, [200-?], p. 25).

O controle social, também do ponto de vista teórico, parece estar bem equacionado na Carta Constitucional Mineira que, no seu art. 14, § 9º, acrescentado pelo art. 2º da Emenda Constitucional nº 49, de 13 de junho de 2001, dispõe sobre o tema, nos seguintes termos:

Art.14.

[...]

§ 9º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário de serviços públicos na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – a reclamação relativa à prestação de serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII, da Constituição da República;

III – a representação contra negligência ou abuso de poder no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública. (MINAS GERAIS, 2012).

Também o art. 73, do mesmo texto constitucional, versa sobre o tema da fiscalização das ações do governo ao tratar do imperativo de um governo honesto e obediente à lei, além de eficaz:

Art. 73 – A sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz.

§ 1º – Os atos das unidades administrativas dos Poderes do Estado e de entidade da administração indireta se sujeitarão a:

I – controles internos exercidos, de forma integrada, pelo próprio Poder e a entidade envolvida;

II – controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, com o auxílio do Tribunal de Contas; e

III – controle direto, pelo cidadão e associações representativas da comunidade, mediante amplo e irrestrito exercício do direito de petição e representação perante órgão de qualquer Poder e entidade da administração indireta.

§ 2º – É direito da sociedade manter-se correta e oportunamente informada de ato, fato ou omissão, imputáveis a órgão, agente político, servidor público ou empregado público e de que tenham resultado ou possam resultar:

I – ofensa à moralidade administrativa, ao patrimônio público e aos demais interesses legítimos, coletivos ou difusos;

II – prestação de serviço público insuficiente, tardia ou inexistente;

III – propaganda enganosa do Poder Público;

IV – inexecução ou execução insuficiente ou tardia de plano, programa ou projeto de governo e de programas e projetos priorizados em audiências públicas regionais; ou

V – ofensa a direito individual ou coletivo consagrado nesta Constituição. (MINAS GERAIS, 2012).

A Constituição do Estado, como se nota pelos art. 14 e art. 73 principalmente, relaciona todas as formas de controle, desde aquele exercido pelo cidadão e associações que lhe represente, quanto as executadas pelo Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas às ações governamentais, serviços públicos realizados, não realizados ou realizados de maneira “insuficiente” ou tardia.

Também a Lei 14.694, de 30 de julho de 2003, que disciplina o Acordo de Resultados, no capítulo II, art. 4º, estabelece como seus objetivos fundamentais, entre outros:

Art. 4º O Acordo de Resultados terá como objetivos fundamentais:

[...]

III – aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;

[...]

V – dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados. (MINAS GERAIS, 2003).

O controle social, no entanto, para ser efetivado, principalmente com a “desenvoltura” que consta nas propostas de governo e impõe o texto constitucional mineiro, parece requerer alguns custos que devem ser levados em conta, sob pena de todo discurso democrático cair na absoluta retórica partidária. O primeiro deles está relacionado à matéria prima necessária para o exercício do controle social, isto é, a informação. E a esse respeito, algumas considerações devem ter tecidas, à luz da análise documental que tem sido realizada no âmbito desta pesquisa.

Para que a sociedade, sobretudo o cidadão comum, seja capaz de atuar sobre as políticas públicas, acompanhando-as, questionando-as, faz-se necessário, ao que parece, considerar a natureza, a tempestividade e a qualidade da informação que chega ao cidadão.

O manuseio e análise da informação produzida e “divulgada” pela administração pública estadual nos vários canais criados (sítios institucionais, pôsteres, atlas educacional, ouvidoria) pela gestão Aécio Neves e também na gestão de Antônio Anastasia (2011-2014), fazem supor a dificuldade para que essa informação chegue ao cidadão mediano e seja analiticamente decodificada por ele.

O tipo de informação que se encontra nos relatórios de execução, de avaliação e acompanhamento, bem como nos próprios contratos e que se apresentam como formas de “fornecer informações para o cidadão” (MINAS GERAIS, 2009, p. 3) tendem a se tornarem contraproducentes, à medida que esse mesmo cidadão mediano pode repelir o conteúdo informativo, uma vez que não consegue se apropriar cognitivamente dele, por conta do seu caráter excessivamente técnico-formal e burocrático.

Nessa direção, Torres (2007, p. 155), ao tratar da qualidade da informação disponibilizada e os seus efeitos sobre o controle social exercido sobre administração pública federal, conclui que:

uma tendência recente que se tem intensificado revela que parte significativa da população sistematicamente tem evitado a informação, por identificar nela uma fonte constante de estresse e aborrecimento. Homens e mulheres não raro evitam deliberadamente os assuntos mais densos e complexos do dia-a-dia, preferindo temas mais leves. [...] Nesse sentido, as informações relativas à administração pública são sistematicamente descartadas, levando à apatia, ao desinteresse e à desmobilização da sociedade.

Atitudes de algumas entidades (Transparência Brasil, Fundação Lemman, Meritt) que buscam traduzir informações governamentais para a população de massa demonstram a persistência do antagonismo entre a democracia e a burocracia já analisada por Bobbio (1986). Se por um lado, o governo, como no caso de Minas Gerais, contempla em seus desenhos de políticas mecanismos de fomento à participação social, de outro, o nível burocrático pelo qual a informação é conduzida praticamente inviabiliza qualquer tentativa de exercer, minimamente, o controle sobre as ações do Estado.

Outro aspecto a ser considerado quando se trata da informação disponibilizada e sua relação com o exercício do controle social diz respeito ao contexto político em que o conteúdo informativo se insere.

A expressão “acesso à informação” parece ser, sem dúvida, um dos motes mais glosados pelos discursos políticos. Independente de orientação partidária, se percebe que quando se trata do direito à informação, seja ela de qualquer natureza, a matéria dificilmente é objeto de embargos, no nível do discurso, sobretudo nesse momento em que a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, coloca a informação e a publicidade como regra, e o “sigilo como exceção”.

Entretanto, a divulgação da informação e a sua qualidade, não deve ser tomada como um processo neutro, imparcial. Dependendo da conjuntura histórica e política, a informação pode vir associada a outros elementos, outras práticas que podem ser democráticas, liberais ou mesmo totalitárias, gerando interpretações várias do que seja “acesso” e do que seja “informação”.

Sob essa perspectiva que se deseja inserir a questão do acesso à informação no contexto do contratualismo mineiro, uma vez que, conforme já se disse, o acesso, a participação e o controle social delineiam-se nos planos de governo como uma das fortes tendências de gestão.

Um dos primeiros problemas a esse respeito, aqui levantando, dizia respeito à dificuldade para o cidadão mediano operar analiticamente sobre as informações técnicas dispostas nos relatórios de execução e de avaliação do Acordo de Resultados. Já inversamente proporcional à sofisticação da linguagem técnica desses documentos, o governo de Minas recorreu a outros meios tidos como disseminadores da informação que merecem um exame acurado à medida que parecem caminhar na direção de produzir menos informação para o controle social e mais ao escopo governamental de implementar uma administração essencialmente gerencial, a ser legitimada pelos cidadãos, na qual a competitividade regula os processos produtivos do Estado de modo geral e da qualidade do ensino, de maneira específica.

A experiência recente da Secretaria de Estado da Educação mineira, ao instalar placas com resultados do IDEB, com dimensão de 1,2m por 0,8m, na frente de todas as escolas estaduais, parece um bom exemplo da apropriação de um conceito, no caso, acesso à informação, a partir da conjuntura política em que ele se insere. A atual secretária de estado da educação, Ana Lúcia Gazzola, (2011-2014), juntamente com o governador do Estado, em um evento que visava homenagear as escolas e superintendências que se destacaram, em 2011, no IDEB e no PROEB⁴³, afirmou que a instalação das placas cumpre o objetivo de

43 PROEB é a sigla utilizada para designar o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica do Estado de Minas Gerais.

prestar contas à sociedade das ações que o governo vem empreendendo na melhoria da educação do Estado, “é um sinal de transparência do Governo de Minas em relação à sociedade”, disse ela.

Segundo Gazzola, “precisamos ser transparentes, prestar contas à sociedade mineira, para dizer aos pais os resultados das escolas, para que eles nos cobrem e colaborem conosco para que possamos continuar avançando ainda mais” (SEE, 2012).

Em que pese a preocupação governamental com a necessária prestação de contas à sociedade, pesquisas como a realizada por Abrucio (1994) dão conta das dificuldades de se efetivar o controle social, principalmente, na esfera estadual. Segundo o autor, algumas razões podem ser levantadas de maneira a explicar essa dificuldade. Uma delas é a ausência de *checks and balances* no poder do Executivo estadual, tanto por parte das instituições políticas como da opinião pública, decorrendo daí um enorme poder na mão dos governadores.

Para o autor de “Os barões da federação”, também a ausência de uma opinião pública que debata e fiscalize as ações da política estadual, explica, em parte, o que ele denomina de “hipertrofia dos Executivos estaduais”. Referindo-se a uma pesquisa realizada pelo CEDEC/Data-Folha⁴⁴, Abrucio (1994, p. 174) lembra que “apenas 8,5% dos entrevistados se interessavam mais pela política de seu estado [...] enquanto 37,7% interessavam-se mais pela política nacional e 16,6% pela política municipal”.

Uma das explicações para esse desinteresse relativo às políticas na esfera estadual está relacionada, segundo Abrucio, à cobrança de impostos pelos três níveis de governo. O cidadão tenderia a se envolver mais com a esfera que associa aos impostos cobrados dele mais diretamente, ou seja, o município, devido ao IPTU e a União, por conta do imposto de renda. No caso do Estado em que o ICMS é arrecadado de forma indireta, o cidadão mediano não se vê “vinculado” a ele diretamente e, logo, se mantém mais distanciado da política neste âmbito, decorrendo daí a dificuldade maior em se exercer o controle social.

Aceitando-se a tese defendida pelo autor, de que o cidadão interessa-se pouco pela política na esfera estadual, supõe-se que no caso das placas do IDEB, a serem instaladas em todo o Estado no dia 15 de fevereiro de 2013, conforme ofício 01/2013, encaminhado aos estabelecimentos de ensino, os pais, ao compararem as notas das escolas dos filhos e constatarem a diferença entre elas, haja vista que as informações constantes da placa se

44 O CEDEC é um centro de pesquisa, sem fins lucrativos e econômicos. Reúne intelectuais e pesquisadores diferenciados no tocante à formação e às posições teóricas e político-partidárias. Fundado em 1976, com sede em São Paulo, o CEDEC dedica-se ao estudo de problemas da realidade brasileira nas suas dimensões locais e internacionais e à sua vocação de espaço plural de debates. A esse respeito, acesse www.cedec.org.br

resumem à nota da escola, de Minas Gerais e do Brasil no IDEB, exatamente para efeitos de comparação, dificilmente esses pais encontrarão nos formuladores de políticas, na alta burocracia estadual, as razões que possivelmente expliquem a discrepância entre unidades escolares.

Assim como é possível, também, que a tendência dos pais seja responsabilizar os atores envolvidos no processo que estão mais próximos a ele, atribuindo à escola a responsabilidade pelos possíveis maus resultados alcançados, sem uma análise mais acurada do processo e, por isso mesmo, com pouco potencial para intervir na condução da política educacional do Estado.

Outros dois fatores contribuem, na visão de Abrucio, para o enorme poder dos governadores e as dificuldades de controle sobre a ação estatal. A “apatia da opinião pública” decorrente do fato dos governos terem a imprensa como principal aliado ou, em outro caso, em que ela, ao precisar das verbas publicitárias dos governos estaduais, acaba exercendo pouco ou nenhum ato fiscalizador sobre o Executivo.

O possível controle que poderia ser efetivado pela mídia, numa perspectiva de independência e com razoável liberdade, como assevera O'Donnell (1998), parece estar, ainda, por construir. A esse respeito, chama a atenção a cobertura da imprensa mineira, em 2009, sobre o pagamento do bônus de produtividade dos professores da rede estadual. Em uma única semana, toda a mídia escrita enfatizou a postura governamental sem um debate mais amplo sobre a política da bonificação, por exemplo.

A edição de “O Tempo”, de 05 de dezembro daquele ano, trazia na sua manchete:

Benefício. Funcionários públicos que cumprirem metas podem receber até dois salários extras

Governo pretende dobrar bônus para bons servidores

Figura 06. Manchete da edição do jornal “O Tempo” de 05 de dezembro de 2009

Na mesma data, o jornal “Estado de Minas”, repetia, com outros termos, a manchete de “O Tempo”:

SERVIDORES ESTADUAIS

A partir de 2010, funcionário receberá bônus que poderá chegar até o dobro do salário. Hoje, benefício está limitado a uma remuneração

Prêmio dobrado para produtividade

Juliana Cordeiro

Cerca de 300 mil servidores públicos estaduais de Minas Gerais ganharão, entre um presente inesperado. O Executivo anunciou que vai dobrar no ano que vem o valor máximo do prêmio por produtividade pago em função do cumprimento de metas e resultados alcançados nas secretarias e órgãos do estado. Conforme proposta em tramitação na Assembleia Legislativa, o funcionalismo poderá receber até duas remunerações anuais extras em razão de avaliações de desempenho. Até então, o teto era de um salário.

Em outubro, o governo pagou a título de prêmio por produtividade cerca de R\$ 318 milhões para cerca de 300 mil servidores ativos no estado. De acordo com o Executivo, foi a primeira vez que o bônus foi correspondente ao resultado de cada equipe de trabalho em suas áreas de atuação. Participam todos os órgãos que aderiram ao chamado acordo de resultados.

O prêmio de produtividade será pago conforme a nota reco-

rida pelas equipes de servidores no cumprimento de metas fixadas na segunda etapa do acordo de resultados. O benefício é proporcional às notas e aos dias trabalhados. O pagamento, no entanto, é condicionado à disponibilidade de caixa no orçamento estadual. É preciso que o governo tenha registrado no ano anterior um resultado fiscal positivo. "Estabelecemos, dois anos atrás, o prêmio por produtividade e, pela lei atual, esse prêmio pode chegar ao máximo de um salário a mais de cada servidor. Esse projeto que estamos e que está em fase final de aprovação permitirá, já a partir do ano que vem, que esse prêmio possa chegar até o dobro do salário do servidor", afirmou o governador.

Segundo Aécio, apesar de o pagamento estar condicionado ao desempenho financeiro, o projeto indica que o estado vai conseguir se que contribua com os resultados do governo, e a intenção é fortalecer o sistema de meritocracia na administração pública do estado. "É uma atualização muito objetiva de que queremos continuar valorizando

o servidor", disse. Fazem jus ao prêmio os servidores públicos em atividade nos 59 órgãos e entidades da administração direta e indireta do estado. Podem receber o adicional servidores de cargos efetivos, comissionados ou detentores de função pública, além dos subsecretários.

“Esse projeto permitirá, já a partir do ano que vem, que esse prêmio possa chegar até o dobro do salário do servidor”

”

Aécio Neves (PSDB), governador de Minas Gerais

Figura 07. Manchete da edição do jornal Estado de Minas do dia 05 de dezembro de 2009.

Fonte: Estado de Minas. Belo Horizonte. Sábado, 05 de dezembro de 2009.

Seguindo a mesma direção dos veículos de comunicação anteriores estão o órgão oficial do governo, o jornal “Minas Gerais”, de 05 de dezembro, e o “Super Notícia”, um tabloide popular, de 07 de dezembro de 2009:

REMUNERAÇÃO

SERVIDORES PODEM TER BÔNUS EM 2010

■ Cerca de 300 mil podem ser beneficiados e receber prêmio por produtividade

GUILHERME IBRAIM
talesuper@supernoticia.com.br

Faltando pouco menos de quatro meses para deixar o governo e se dedicar à candidatura ao Senado ou à Presidência da República, o governador Aécio Neves anunciou ontem que os servidores públicos do Estado poderão receber, a partir do ano que vem, até duas remunerações como prêmio por produtividade. A legislação em vigor estabelece que o prêmio não pode ser superior ao valor de um salário do servidor. Um projeto propondo a alteração no artigo número 30, da lei 17.600 de 2008, foi enviado pelo governo de Minas à Assembleia Legislativa.

Caso a medida se-

ja aprovada pelos deputados estaduais, cerca de 300 mil servidores serão beneficiados. De acordo com a Secretaria de Planejamento e Gestão, o Estado conta hoje com aproximadamente 554 mil servidores entre ativos e inativos. Desse número, cerca de 380 mil estão na ativa, distribuídos em 59 órgãos da administração direta e indireta do Estado.

“Estabelecemos, dois anos atrás, o prêmio por produtividade, e, pela lei atual, esse prêmio pode chegar ao máximo de um salário a mais de cada servidor. Esse projeto que enviamos e que está em fase final de aprovação permitirá, já a partir do ano que vem, que esse prêmio possa chegar até o dobro do salário do servidor”, afirmou o governador, na última sexta-feira, no Palácio da Liberdade.

■ Aécio Neves anunciou projeto durante solenidade no Palácio do Governo

Aprovação

No que depender da oposição ao governo na Assembleia Legislativa a proposta de concessão de até dois prêmios por produtividade a servidores públicos não encontrará dificuldades para ser aprovada. O líder da oposição na Casa, deputado Padre João (PT), afirma que irá analisar a proposta com cautela, mas que não há intenção de barrá-la.

Em 2009, foram destinados aproximadamente R\$ 318 milhões para o pagamento dos prêmios a 300 mil servidores estaduais, referentes às atividades de 2008. De acordo com o governador Aécio Neves, a expectativa é que o Estado dobre o valor pago no ano que vem, ou seja, R\$ 636 milhões dos cofres públicos poderão ser utilizados no benefício.

Aécio Neves condicio-

nou a premiação a uma melhoria das contas do Estado no ano que vem. Recentemente, ele disse que o Estado estava com o “sinal amarelo aceso”. “Isso vai depender muito do momento que o Estado estiver vivendo, mas já é uma sinalização de que queremos continuar valorizando o bom servidor”, afirmou Aécio Neves.

Figura 08. Manchete da edição do jornal Super Notícia do dia 07 de dezembro de 2009.

Fonte: Super Notícia. Belo Horizonte. Segunda-Feira, 07 de dezembro de 2009.

Aécio propõe dois salários no prêmio de produtividade

Os servidores públicos do Executivo mineiro poderão receber, a partir de 2010, até duas remunerações anuais como prêmio por produtividade. A novidade foi anunciada ontem pelo governador Aécio Neves. "Estabelecemos, dois anos atrás, o Prêmio por Produtividade. Pela lei atual, esse prêmio pode chegar ao máximo de um salário a mais para cada servidor. O projeto que enviamos à Assembleia e que está em fase final de aprovação permitirá, já a partir do ano que vem, que esse prêmio possa chegar até o dobro do salário", afirmou o governador.

As regras para o pagamento do Prêmio por Produtividade continuam as mesmas. O pagamento será proporcional à nota recebida por cada equipe no cumprimento das metas fixadas na segunda etapa do Acordo de Resultados, sendo proporcional também aos dias trabalhados. Por exemplo, caso uma equipe obtenha avaliação de 80%, o servidor que não teve nenhum tipo de afastamento do seu trabalho poderá receber, como prêmio, o valor relativo a 80% de duas remunerações somadas. "Obviamente, isso vai depender muito do momento que o Estado estiver vivendo, mas já é uma sinalização muito objetiva de que queremos continuar valorizando o bom servidor, ou seja, aquele que cumpre suas metas e permite ao Estado alcan-

çar resultados que proporcionem a melhoria da qualidade de vida das pessoas", disse Aécio Neves.

O objetivo da mudança do Prêmio por Produtividade é fortalecer, ainda mais, a meritocracia na administração pública estadual, destacando e reconhecendo os servidores que obtêm bons resultados. Minas Gerais é o estado brasileiro com o mais abrangente sistema de contratução de resultados da administração pública brasileira. Também foi o primeiro a pagar prêmio por produtividade ao conjunto de seus servidores.

Resultado Fiscal

Para efetuar o pagamento do Prêmio por Produtividade, o Governo precisa ter registrado no ano anterior um resultado fiscal positivo. Na mensagem encaminhada ao Legislativo, o governador destaca que a alteração para pagamento de até duas remunerações para cada servidor não altera o condicionamento ao resultado positivo.

O Prêmio por Produtividade é uma recompensa financeira concedida aos servidores públicos mineiros em atividade nos 59 órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo estadual. É calculado com base no percentual de alcance das metas de cada área de atuação. Essas metas são pactuadas a partir de indicadores específicos e integram o Acordo de Resultados firmado pelas secretarias e órgãos estaduais.

Figura 09. Manchete da edição do jornal oficial do Estado "Minas Gerais" do dia 05 de dezembro de 2009.

Fonte: **Minas Gerais**. Belo Horizonte. Sábado, 05 de dezembro de 2009.

Reforçando a reiterada notícia, a Revista **Veja**, na sua edição de 09 de dezembro, também dá ênfase ao tema do prêmio de produtividade a ser pago aos servidores, no cumprimento das metas.

Figura 10. Manchete de reportagem publicada da Revista Veja do dia 09 de dezembro de 2009.

Fonte: **Veja**. São Paulo. 09 de dezembro de 2009.

Percebe-se que toda a imprensa escrita mineira divulgou a possibilidade de duplicação do bônus de produtividade sob o mesmo ponto de vista, o que pode levar a que Bourdieu (1998, p. 44) denominou “ideia-força”, segundo o qual a repetição da mesma informação, sem maiores análises, torna-se uma espécie de “gota-a-gota simbólico” que produz efeitos profundos, porque leva as pessoas a repetirem essas declarações de boa fé; processo esse que, segundo o autor, os jornais escritos e televisivos contribuem muito fortemente.

Essas publicações da mídia mineira vão ao encontro dos dados trazidos pelo Programa Estado para Resultados, que ao analisar a evolução da carteira de indicadores do período de 2007-2010, destaca o eixo “uso e comunicação”, cujo desempenho médio dobrou naquele período, passando de 25,7% para 51,3%, “o que se deve principalmente à utilização dos indicadores em reuniões gerenciais internas e pela comunicação de seus resultados pela mídia impressa” (WERNECK et al, 2010, p. 91).

Embora o crescimento do indicador seja expressivo, a alta burocracia do governo acredita que se deve melhorar esse número, haja vista que os níveis atuais, segundo o governo, refletem “os desafios para a ampliação da prestação de contas à sociedade (*accountability*)” (WERNECK et al, 2010, p. 91).

A qualidade da informação, neste contexto, parece não ter potencial para o exercício efetivo do controle sobre as ações do Executivo, além de possibilitar a formação de opinião como expressa pelo deputado Sávio Souza Cruz, na sessão plenária de 13 de dezembro de 2006, quando afirmou que seria necessário “fazer uma trincheira contra a avalanche da mídia, do marketing”, que, supostamente, era “regado pelo uso das verbas publicitárias oficiais”. (MINAS GERAIS, 2006).

Contudo, se parece ser verdade que essa abordagem informativa não tem potencial para contribuir na melhoria dos controles democráticos, não é menos verdade que importantes canais de participação têm sido objeto do desenho das políticas. Nesse sentido, a organização “Índice de Transparência” que analisa os portais de transparência dos Estados e do Distrito Federal, em julho de 2010, considerou que o portal da transparência de Minas Gerais “possui quase todas as informações sobre convênios celebrados pelo governo estadual. Entre eles, número do convênio, órgão concedente e conveniente, responsável concedente e conveniente, data da celebração e publicação, vigência, objeto, valores transferidos, da contrapartida e total pactuado, (...) possui todas as informações exigidas em Receita; o portal de compras do governo permite download dos editais de licitação na íntegra. No mesmo portal, é possível identificar o nome, CNPJ e lances oferecidos pelas empresas concorrentes”. Ademais, segundo o relatório, o portal mineiro, apresenta séries históricas, “de forma geral, disponibiliza informações a partir de 2005” e a atualização da despesa (execução orçamentária) é mensal” (ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA, 2008).

2.12 Da Ouvidoria Educacional

Em sintonia com as propostas do seu plano de governo (2003-2006), segundo o qual seria incentivado “o controle social, por meio dos conselhos de políticas públicas, com ativa participação da sociedade, em todos os segmentos, e mediante a instituição de ouvidorias em setores que tenham a seu cargo a interação com a comunidade” (NEVES, [200-?], p. 159), o governador do Estado, por meio da Lei 15.298, de 06 de agosto de 2004, cria a Ouvidoria-geral do Estado de Minas Gerais, alterada, posteriormente, pela Lei Delegada n° 134, de 25 de janeiro de 2007.

Dentre as disposições preliminares, a lei apresenta a estrutura orgânica da ouvidoria, ao mesmo tempo em que esclarece a sua forma de atuação:

Art. 1° - Fica criada a Ouvidoria –Geral do Estado de Minas Gerais, órgão autônomo, vinculado diretamente ao Governador do Estado, auxiliar do

Poder Executivo na fiscalização e no aperfeiçoamento de serviços e atividades públicos, nos termos desta lei.

[...]

Art. 2º -A Ouvidoria Geral do Estado possui autonomia administrativa, orçamentária e financeira, bem como autonomia nas suas decisões técnicas.

[...]

§ 3º- O ouvidor geral do Estado atuará com independência, não tendo subordinação hierárquica a nenhum dos poderes do Estado ou seus membros, sendo suas decisões terminativas em última instância administrativa. (MINAS GERAIS, 2004).

A mesma lei que cria a Ouvidoria Geral do Estado, no seu art. 5º, dispõe sobre a ouvidoria especializada educacional, com funções específicas, e que devido a sua vinculação à ouvidoria central, estaria, assim, “sob a orientação do ouvidor-geral”:

I – receber e apurar reclamação contra serviço público da área de educação que não esteja sendo prestado satisfatoriamente por órgão ou entidade pública ou por seus delegatários;

II – receber denúncia de ato considerado ilegal, irregular, abusivo, arbitrário, desonesto ou indecoroso praticado por servidor lotado em órgão ou entidade pública, ou delegatário da área de educação;

III – acompanhar a tramitação e a análise das demandas recebidas e transmitir as soluções dadas ao interessado ou a seu representante legal;

IV – realizar vistoria em órgão ou entidade pública, ou em seus delegatários, quando houver indício de ilegalidade, irregularidade ou arbitrariedade na prestação de serviços educacionais;

V – propor medidas para o saneamento de irregularidade, ilegalidade ou arbitrariedade comprovada;

VI – sugerir medida para o aprimoramento da organização e das atividades de órgão ou entidade pública, ou seus delegatários, na área de educação;

VII – executar as atribuições correlatas determinadas pelo ouvidor geral. (MINAS GERAIS, 2004).

Ao contrário do ouvidor - geral, cujo processo de escolha se dá por meio de indicação do governador do Estado que, posteriormente, é aprovado pela Assembleia, o ouvidor da área educacional é escolhido a partir de lista tríplice elaborada pelo Conselho Estadual de Educação.

Embora se possa dizer que a via utilizada para a escolha do ouvidor educacional responda melhor aos princípios democráticos postulados no plano de governo mencionado, tendo em vista que a indicação se dá por meio da consulta ao conselho de estado de educação, não se pode desconsiderar que as ouvidorias especializadas respondem, hierarquicamente, ao ouvidor – geral que, por sua vez, está “vinculado diretamente ao governador”, por indicação, o que, de certa maneira, pode implicar na neutralização da independência e autonomia que esse órgão parece gozar, do ponto de vista legal.

Nesse sentido, parece que a autonomia da ouvidoria exige que se coloque, pelo menos, duas questões, no que diz respeito ao controle e a *accountability*: Quem controla? e O que é controlado?

Para que uma ouvidoria tenha êxito, como qualquer outra entidade voltada ao aperfeiçoamento das práticas democráticas, parece necessário que os seus dirigentes gozem de autonomia, de fato, a fim de que suas ações possam, verdadeiramente, incidir sobre a qualidade das políticas e serviços públicos implementados e prestados à população. Em outras palavras, uma boa consecução dos trabalhos de “Quem controla” depende do grau de autonomia que aquele com responsabilidade decisória possui para controlar, e incide, diretamente, sobre “o que é controlado”, no sentido da natureza da informação.

Um aspecto que parece importante observar é a ausência de alusão ao Acordo de Resultados nas atribuições da ouvidoria, uma vez que a instituição do programa exige, sobremaneira, o controle das ações dos atores políticos, haja vista as flexibilidades e autonomia supostamente concedidas no âmbito do contratualismo.

No que diz respeito, ainda, ao bom desempenho da ouvidoria, de maneira a estimular o controle social, a disponibilidade de informação deve vir acompanhada da tempestividade, ou seja, ela deve ser divulgada em tempo hábil para que os dados disponibilizados possam incidir, a tempo, sobre tomadas de decisão.

Nesse contexto, merece atenção alguns dados da ouvidoria educacional disponíveis no sítio do governo do Estado:

Gráfico 01. Evolução das manifestações da Ouvidoria Educacional no primeiro semestre de 2012

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

Gráfico 02. Tipos e percentual de manifestação dos usuários em direção à ouvidoria educacional no segundo semestre de 2012

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

Quadro 08. Natureza das manifestações recebidas pela ouvidoria educacional no segundo semestre de 2012

Assunto	Total
Conduta inadequada	26
Designação de diretor / Pessoal / Professor de educação básica	20
Desrespeito aos critérios definidos na legislação vigente	19
Abuso de poder	14
Negligência	13
Benefícios não pagos	12
Conduta da diretora / Vice diretora / Supervisor / Professor	12
Morosidade na publicação da aposentadoria	11
Assédio moral	10
Insatisfação com a carga horária	9
Proventos	9
Atraso no pagamento	7
Cumprimento de carga horária de Diretor / Vice - diretor	7
Discordância de posicionamento no Plano de Cargos, Salários e Carreiras	7
(*) Outros assuntos	344
Total	520

Fonte: Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais

No que tange ao movimento realizado em direção à ouvidoria educacional, percebe-se que houve, no 2º semestre de 2012⁴⁵, um aumento de 4,42%, (Gráfico 2) no recebimento de manifestações em relação ao período anterior, perfazendo um total de 520 acessos à instituição. Desse total, 70% (Gráfico 2) relacionam-se a reclamações, seguida por denúncias com 22,88% e apenas 0,38% recorrem à ouvidoria à procura de informações. O que chama a atenção, entretanto, nas manifestações, é a origem delas, levando-nos, inevitavelmente, ao “o que se controla”? Das 14 manifestações levadas à ouvidoria educacional (Quadro 8), nove delas vêm, supostamente, de servidor estadual, ou seja, 64,28% das manifestações dizem respeito a problemas na designação de pessoal da educação (20 ocorrências), desrespeito aos critérios na legislação vigente (19), benefícios não pagos (12), morosidade na publicação de aposentadoria (11), insatisfação com carga horária (9), proventos (9), atraso no pagamento (7), cumprimento de carga horária de diretor e vice (8), discordância de posicionamento na carreira (7).

Os dados de acesso à ouvidoria sugerem, a princípio, que a utilização desse canal por parte do cidadão, principalmente, por pais de alunos ou pelos próprios alunos, ainda é muito

⁴⁵ Os dados são referentes ao ano de 2012 devido ao fato que apenas neste ano os dados sobre a ouvidoria educacional passaram a ser disponibilizados de maneira mais detalhada, apresentando, por exemplo, especificação dos tipos de manifestações apresentadas.

tímida, tendo sido aproveitada, predominantemente, pelos servidores como canal para a resolução de questões voltadas à gestão de recursos humanos, permitindo, dessa maneira, que se questione em que medida tem sido feito, pelo governo, via órgão central da educação, um trabalho de divulgação desse espaço como importante instrumento ao aperfeiçoamento das práticas democráticas.

Embora esses indicadores sejam parciais e não permitam conclusões, eles são significativos para se analisar a dificuldade que o controle social enfrenta na esfera educacional, a despeito da criação de canais que, mesmo com suas limitações, têm como escopo contribuir para a fiscalização da administração pública, sobretudo, quando o modelo gerencial é privilegiado como “modo” de atuar do aparelho de estado.

2.13 Primeiras constatações em torno do contratualismo na educação mineira

Esse capítulo buscou examinar a instituição do modelo contratual do ponto de vista normativo-legal e a sua configuração enquanto mecanismo de regulação educacional.

Reconhecendo que os contratos de gestão, utilizados na administração pública mineira, se inserem numa reforma gerencial que guarda importantes pontos de contato com a experiência federal, no âmbito do Plano Diretor, de 1995, optou-se por começar o capítulo com uma contextualização em torno do modelo reformista federal para, em seguida, analisar a normatização e, por fim, examinar a estrutura do contratualismo mineiro.

A pesquisa documental trouxe evidências de que a normatização do contratualismo em Minas Gerais valeu-se da utilização do princípio legal que é a delegação de poderes ao Executivo, pelo Legislativo, para elaborar leis.

Sendo esta uma prerrogativa amparada pela Constituição Estadual, no seu art. 72, o ex-governador Itamar Franco, ao ser preterido pelo diretório do PMDB como candidato à reeleição para governador, rompe com o partido, pede a desfiliação e, aliando-se ao candidato Aécio Neves, encaminha para a Assembleia, no final do mandato, uma mensagem na qual solicita à Assembleia autorização para que o governador Aécio Neves, já eleito àquela altura, elabore leis delegadas a fim de reformar o aparelho estatal.

Com o apoio dos parlamentares que mantiveram apoio a Itamar Franco, o projeto de lei é aprovado em todas as comissões do legislativo e concede ao governador eleito a prerrogativa de legislar. Por conseguinte, editam-se 63 leis delegadas no mês de janeiro de 2003, permitindo-se, assim, reestruturar a administração pública, de modo a introduzir uma gestão gerencial, com foco em resultados, em detrimento dos processos.

Com a estrutura desenhada para uma gestão de resultados, o governador, reeleito com uma expressiva votação, encaminha, no final do seu primeiro mandato, outra solicitação para elaborar leis delegadas, com o intuito, àquela altura, de aprofundar a reforma iniciada em 2003.

Contando com uma base governista majoritária dentro da Assembleia, a tramitação da solicitação do governador deu-se em regime de urgência, por requerimento da própria base governista, tendo sido aprovada a delegação em todas as comissões.

Embora o projeto tenha tido êxito, da perspectiva do Executivo, a sua tramitação foi marcada pela disputa de narrativas que defendiam e justificavam a atitude do governador, de um lado, e, de outro, discursos, cujo fundamento, viam no projeto de lei o enfraquecimento do legislativo que, tendo renunciado à sua função de legislar, também teria comprometido a capacidade de fiscalizar o Executivo.

A rejeição a uma nova concessão de leis delegadas era baseada, também, no argumento de que aquele era um governo de continuidade e, como tal, já conhecendo o aparelho administrativo e, inclusive, tendo-o reformado na primeira gestão, não haveria razão para a utilização de um mecanismo de “exceção” como as leis delegadas.

Ademais, o fato de o governador ter sido reeleito com mais de 70% dos votos válidos, o que sugeriria uma alta aprovação da sociedade, e ter uma base aliada majoritária na Assembleia fortaleciam a convicção da oposição que não havia justificativa para uma nova delegação. Segundo os discursos oposicionistas, todas as condições necessárias para aprovar uma reforma, utilizando a legislação ordinária, estariam a favor do governador: o conhecimento da máquina estatal, a aceitação da sociedade e o apoio do parlamento, não fazendo sentido, por isso mesmo, delegar-lhe leis.

Do lado dos parlamentares da situação, o argumento central era a legitimidade que o governador teria devido ao alto índice de aprovação dos cidadãos no processo eleitoral, além da questão da celeridade que o instrumento jurídico proporcionava.

Os debates não alteraram a condição e a predisposição inicial de conceder a delegação ao Executivo; assim, o projeto foi aprovado com a rejeição das emendas propostas pela oposição, o que permitiu ao governador editar mais 67 leis delegadas e introduzir os contratos de gestão no âmbito da administração pública.

O exame da tramitação dos dois projetos na Assembleia permitiu concluir que **a força normativa que viabilizou a inserção do contratualismo de maneira geral, na administração estadual mineira, e na educação, de modo específico, logrou êxito pela atuação de um Executivo que se tornou legislador**, contrariando a premissa lockeana da

constituição de um governo legítimo, segunda a qual o poder do legislativo tendo derivado do povo por concessão voluntária, “implica somente em fazer leis e não em fazer legisladores, e o legislativo não terá o poder de transferir a própria tarefa de fazer leis para outras mãos” (LOCKE, 2010, p. 96, grifo nosso).

A pesquisa documental realizada sobre a estruturação do Acordo de Resultado e dos relatórios produzidos em torno do contrato, no âmbito educacional, permitiu a que se chegasse, também, a algumas constatações.

A primeira constatação diz respeito à equidade entre as partes, já que a lógica contratual pressupõe pessoas livres e iguais que, por ato de vontade, contratam ou pactuam algo.

O contratualismo, porém, inserido na esfera pública, assume contornos distintos de contratos firmados com a iniciativa privada, haja vista que nesse caso o “objeto” é contratado por entes de esferas diferentes, pressupondo divergência de interesses.

Tendo isso em vista, a esfera pública, no caso educacional, especialmente, o contrato não pode ser entendido como um contrato, *stricto sensu*, uma vez que não haveria divergência de interesses entre os contratantes: governo e escolas, já que ambos buscariam a oferta de uma educação de qualidade.

Ademais, a natureza unilateral da relação de trabalho no Regime Jurídico Único, em que há a supremacia do interesse do Estado sobre a do servidor, portanto, aquele que serve ao Estado, reduz o elemento vontade, inviabilizando a existência de uma relação contratual.

Concluiu-se, assim, que o contratualismo mineiro, inserido numa lógica gerencial de administração, pode ser entendido na perspectiva da teoria da escolha, em que o principal cria estratégias, como incentivos financeiros, para induzir o agente a atuar em seu interesse. No caso da educação, a construção da ideia de um acordo, em que as partes pudessem optar pela adesão, ou não, concorreu, também, para que eventuais resistências e tensões fossem reduzidas.

O exame dos relatórios de execução e avaliação dos contratos assinados permitiu que se concluísse que o elemento “avaliação” pode ser considerada a grande ausente no processo contratualista mineiro. As observações e recomendações que são feitas aos contratados, por meio dos relatórios da Comissão de Avaliação e Acompanhamento, parecem ter pouco ou nenhum potencial para subsidiar a tomada de decisões. As peças de relatório são lacônicas, com caráter eminentemente burocrático, atendo-se ao alcance, ou não, das metas contratadas, cuja justificativa, talvez, venha do fato de a comissão não contar com profissionais com competência técnica voltada para a área avaliativa.

Observou-se, ainda, em relação à comissão de avaliação, que boa parte dela é constituída por burocratas do alto escalão governamental e, portanto, envolvidos na elaboração do desenho e implementação do programa, o que poderia comprometer a imparcialidade de julgamento na tomada de decisões.

Por fim, não foram encontradas, em nenhum dos relatórios analisados por esta pesquisa, evidências de que a avaliação ultrapassasse a conferência das metas, em direção a uma análise que estabelecesse um nexos causal entre elas e o desempenho institucional. Assim sendo, é forçoso reconhecer que, no âmbito do modelo contratual mineiro, há um grande desafio a ser superado, que é a formação de uma cultura da avaliação permanente, profissional e autônoma.

Em relação ao controle social, constatou-se que ele se encontra bem equacionado tanto na legislação que normatiza os contratos de gestão, quanto no desenho do programa Estado para Resultados.

É possível afirmar que no período que inclui as duas gestões de Aécio Neves (2003-2006 e 2007-2010) e a de Antônio Anastasia (2011-2014) houve a criação de importantes ferramentas com potencial para disseminar informações e, logo, contribuir para o controle social, como a ouvidoria-geral e as ouvidorias especializadas, o “atlas educacional” e o portal da transparência do Estado que dispõe de informações concernentes à arrecadação, despesa, dívida pública e repasse aos municípios, além dos sítios que disponibilizam relatórios de execução, avaliação, acordos assinados, termos de parcerias e legislação.

Contudo, a qualidade da informação disponibilizada pela administração pública, bem como as dificuldades de mobilização da sociedade civil, no âmbito estadual parecem dificultar, se não inviabilizar, a intervenção do cidadão comum. Nesse sentido, encontram-se os inúmeros relatórios dos contratos de gestão, tanto da formalização, quanto da execução e avaliação que, devido a uma linguagem excessivamente técnica, podem não contribuir para o exercício do controle social.

CAPÍTULO III

A INSTITUIÇÃO DO CONTRATUALISMO DO PONTO DE VISTA POLITICO-ADMINISTRATIVO: ALTERANDO REGRAS E ROTINAS ORGANIZACIONAIS

Este capítulo tem por objetivo analisar práticas político-administrativas mobilizadas pelos agentes estatais envolvidos na reforma do Estado de Minas Gerais, no que concerne à esfera educacional, de modo a implementar os contratos de gestão. Afinal, qual foi o caminho percorrido pelo Estado a fim de implementar essa lógica regulatória? Quais foram os esforços envidados pelo governo e as estratégias utilizadas por ele de maneira alterar a modelo de gestão educacional em suas regras e rotinas?

Deseja-se, basicamente, compreender o “desenho” que subjaz à reforma empreendida no Estado, a partir dos anos de 2003, por essa perspectiva político-administrativa.

Antes de mais nada, porém, cabe esclarecer o sentido atribuído, neste trabalho, a práticas “político-administrativas”. A essa expressão, relacionam-se as mudanças na regulação educacional, introduzidas pelo Estado, a partir de atos do órgão central da educação, a Secretaria de Estado da Educação – SEE, legitimados por dispositivos legais, sobretudo, aqueles produzidos a partir das leis delegadas criadas pelo Executivo, conforme discutido no capítulo precedente. Entende-se, pois, como “práticas político-administrativas” as diversas Resoluções, Portarias, Ofícios Circulares e Recomendações cujo teor, amparados pelo sistema normativo, introduziu ou induziu, mudanças curriculares, regulatórias ou simplesmente operacionais. Esses atos, ao mesmo tempo em que interagem com um modelo de gestão delineada pela reforma, no caso, gerencial, relacionam-se, ainda, à expectativa de mudança atitudinal dos agentes envolvidos no processo, como é o caso dos atores sociais que se encontram nas escolas ou mesmo nos escalões intermediários da rede estadual de educação, como as Secretarias Regionais de Ensino – SRE’s.

3.1 A reforma estatal mineira do ponto de vista político-administrativo

No capítulo precedente ficou evidenciado como o Governo de Minas Gerais procedeu para implementar a reforma estatal do ponto de vista normativo-legal. A principal estratégia mobilizada nesse sentido foi a solicitação da atribuição para elaborar leis delegadas, feita pelo Executivo à Assembleia Legislativa, que visavam alterar a estrutura da administração direta e indireta do Estado. O resultado da delegação de poderes ao Executivo resultou na criação de

cento e trinta leis delegadas, considerando os dois mandatos do então governador Aécio Neves.

A análise documental, realizada no âmbito desta pesquisa, evidencia que, na reforma mineira, agentes estatais se moviam simultaneamente em dois campos: no normativo-legal e no político-administrativo. Isso significa que ao mesmo tempo em que se envidavam esforços para fazer as alterações necessárias no ordenamento jurídico, criando leis delegadas que implementavam a reforma, outros esforços eram mobilizados na Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais de modo a inserir essa esfera do aparelho do Estado no modelo gerencial no qual a reforma se fundamenta.

Contudo, a mesma análise documental evidenciou que, embora os contratos de gestão passassem a serem utilizados pelo governo de Minas Gerais a partir de 2003, como modo regulador da educação, eles não podem ser entendidos como resultado apenas da introdução da reforma gerencial implementada pelo governador Aécio Neves, no âmbito do Programa Choque de Gestão.

Ainda que seus desdobramentos mais significativos tenham se manifestado nas duas gestões do então governador, as raízes do modelo gerencial na educação mineira encontram-se na reforma educacional empreendida pelo governador Hélio Garcia (1991-1995), no seu segundo mandato, bem como em algumas ações implementadas pelos dois outros governos que o sucederam, Eduardo Azeredo (1995-1999) e Itamar Franco (1999-2003).

Fazendo uso de concepções semelhantes sobre o papel do Estado, fica evidente que todos os chefes do Executivo a partir de Hélio Garcia compartilhavam uma mesma ideologia política direcionada ao fortalecimento de um modelo de gestão da educação, implementando programas neste setor que solidificaram a base para que o Estado pudesse acolher os contratos de gestão, que começam a ser delineados a partir de 2003.

A análise feita leva à compreensão de que as mudanças introduzidas por Aécio Neves foram possíveis, em larga medida, porque se estabeleceu, em Minas Gerais, uma forma de *path dependence*, que não só inviabilizou o retorno a um estado de coisas, que precedeu às reformas, como também instigou a continuidade de políticas e programas implementadas em diferentes momentos e atores políticos, como é o caso da seleção competitiva para diretores, por exemplo.

Tendo-se em vista esse cenário de *path dependence*, em que a continuidade de determinados programas se manteve, mesmo em um contexto de troca de lideranças políticas, pode-se arguir que a reforma mineira efetivou-se, no plano político-administrativo, com uma arquitetura baseada nos seguintes elementos:

- 1° - No *empowerment* do papel da direção escolar, aliado à descentralização;
- 2° - Na criação de um sistema de avaliação que passou por alterações ao longo dos anos e gestões de governo;
- 3° - Na padronização curricular em todas as etapas da educação básica, por meio dos Cadernos do Alfabetizador e do Currículo Básico Comum – CBC;
- 4° - Na criação de um sistema de metas nos níveis das escolas, das superintendências regionais de ensino e do órgão central da educação, combinado com a introdução de um prêmio de produtividade;
- 5° - Na implementação de avaliação de desempenho individual - ADI articulada à progressão na carreira e
- 6° - Na implementação do Programa de Intervenção Pedagógica – PIP, instituição do “Dia D” e fixação de placas com resultados de IDEB em toda escola estadual.

Naturalmente não se pode imputar a essas ações um caráter gerencialista, *a priori*. Afinal, determinados atos produzidos, normas ou política implementadas não se encerram no processo de sua produção; antes, eles interagem com o contexto em que se inserem, tanto cultural, quanto político e econômico. Os atos que levaram ao fortalecimento das comunidades, por exemplo, não implicam, necessariamente, que eles se darão tal qual proposto para sua finalidade. O contexto em que a norma ou o programa foi produzido e as tradições políticas com as quais interage condicionam a sua efetividade dentro de determinado tempo, espaço e intencionalidades.

O *empowerment* das comunidades pode ser um bom exemplo nesse sentido. Por um lado, a sua materialidade poderá ter uma feição democrática, contribuindo para o fomento da participação popular na condução das políticas públicas, tendo em vista a qualidade da democracia na qual se insere.⁴⁶

Por outro lado, esse mesmo mecanismo colegiado pode assumir outra perspectiva, se inserido numa concepção de gestão cujos princípios se pautem pelo entendimento que a oferta de serviços públicos pode ser desempenhada por atores localizados fora da esfera estatal, sobretudo pela sociedade civil organizada. Em casos como esse, cabe indagar se o fortalecimento das instituições podem mesmo acolher práticas democráticas. O *empowerment*

⁴⁶A esse respeito, Levine e Molina (2012) esclarecem que somente se pode falar em democracia na medida em que a teoria e a prática da cidadania são providas com uma ampla gama de direitos e oportunidades e com instituições e direitos políticos efetivos que assegurem que isso se torne uma realidade. (LEVINE; MOLINA, 2012, p.01). No original “(...) the extend to which in the or y and practice citizens are provided with a full range of rights and opportunities, and with the institutions and effective political rights to ensure that these are realities.”

das comunidades, nesse sentido, parece induzir mais a uma concepção individualista e voluntária de solidariedade, em contraposição a uma solidariedade baseada em direitos universais como presente no sistema de tributação direta, previdência única, dentre outros, conforme já notou Montañó (2008).

Ilustra-se, portanto, que respostas diferentes podem ser criadas no âmbito da gestão pública que representam perspectivas divergentes da gestão da *res publica*.

Com vistas à estruturação deste capítulo, por razões meramente didáticas, optou-se por desmembrar o conjunto de atos do governo, de natureza administrativa, em ordem temporal. Contudo, como se verá, alguns desses atos deram-se, simultaneamente, a outras medidas. Já em outros casos, há uma relação de dependência com atos anteriores e/ou posteriores, formando um todo coeso; por isso, algumas vezes, poderá ocorrer de se subverter a ordem temporal, avançando ou retrocedendo no tempo em que se deram os fatos, para fins de melhor explicitação das iniciativas.

3.2 Elementos estratégicos da arquitetura da reforma

3.2.1 A reconfiguração da direção escolar

Um dos marcos simbólicos da instituição do modelo gerencialista contratual, na agenda da educação, parece ser mesmo a reconfiguração do lugar ocupado pela direção escolar e, por conseguinte, as demandas e expectativas a ela impostas. Todavia, se essas mudanças ficam mais acentuadas e mesmo assumidas pelo discurso oficial a partir dos anos de 1990, mais precisamente com a eleição de Hélio Garcia (1991-1995)⁴⁷ como governador do Estado, a investigação das fontes documentais, bem como dos pronunciamentos de governo, fazem-nos situar o começo desse processo no início dos anos de 1980, com o evento da abertura política no país e, na esfera estadual, com a eleição de Tancredo Neves⁴⁸, por voto direto, em 1983, após mais de uma década de indicação indireta de governadores.

⁴⁷ Hélio de Carvalho Garcia, politicamente conhecido apenas como Hélio Garcia, foi vice-governador de Tancredo Neves em 1983. Em 1984, assume o cargo de governador do Estado em razão da renúncia do governador para concorrer à Presidência da República. Volta a concorrer ao cargo de governador de Minas Gerais em 1991, quando é eleito Partido das Reformas Sociais – PRS, para o período de 1991-1995.

⁴⁸ Tancredo de Almeida Neves, politicamente conhecido por Tancredo Neves, foi eleito governador de Minas Gerais por voto direto em 1983, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro, para o período de 1983-1987. Contudo, um ano após a eleição, renunciou ao cargo de governador para concorrer à Presidência da República, tendo sido eleito Presidente do Brasil, em janeiro de 1985, pelo voto indireto.

Com a entrada da oposição no governo, na figura do Governador Tancredo Neves, a Secretaria de Estado da Educação foi formada pela ala esquerda do Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB que buscava, segundo Rocha (2003, p. 564), “reorientar a política educacional do Estado” no sentido de descentralizar o sistema público estadual, ressaltando a importância da “participação da população nas decisões públicas como meio de formação do cidadão para a democracia e para a promoção das classes desfavorecidas (...)”. No ano seguinte, em 1984, com a saída do então governador para candidatar-se à Presidência, seu vice, Hélio Garcia, assume a governadoria do Estado, conservando a equipe montada anteriormente para coordenar a área educacional. O professor da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Octávio Elísio Alves de Brito, continua como secretário de educação, assim como outros professores universitários convidados por ele a compor a equipe desde o primeiro momento, e dentre os quais se destaca Neidson Rodrigues, também da Universidade Federal de Minas Gerais, nomeado Diretor da Superintendência Educacional e que participou da formulação do plano de governo de Tancredo Neves à época daquelas eleições.

Foi sob seus cuidados que ficaram a idealização e realização do I Congresso Mineiro de Educação ocorrido ainda no ano de 1983. Também segundo Rocha (2003, p. 565), para o evento, foram mobilizados “todos os setores da sociedade com interesse no tema: profissionais do ensino, especialistas, alunos e pais, sindicatos, universidades, prefeituras e representantes de diversos setores sociais, coordenados pela SEE”.

Dentre os principais desdobramentos desse Congresso ressaltam-se a construção do Plano Mineiro de Educação para o período de 1984 a 1987, a implementação de colegiados em grande parte das escolas públicas mineiras, as propostas para a adoção de concurso público para o cargo de professores e, ainda, a proposta de realização de eleição de diretores por voto direto da comunidade escolar, por um período de quatro anos, com direito à reeleição por apenas mais um mandato (MINAS GERAIS, 1983, p.13).

Embora a realização de concursos públicos para a área educacional tenha alcançado alguma dificuldade para se concretizar e tudo indica que somente se efetivou em decorrência das greves deflagradas no período posterior ao Congresso, mais precisamente a ocorrida em 1985, que durou 25 dias, a proposta da realização de eleições diretas para diretor escolar encontrou grande obstáculo para se tornar uma realidade, expondo o conflito de interesses de grupos políticos e, em última instância, obstaculizando a intenção reformista do governo. Isso porque os cargos de direção escolar sempre foram tidos como moedas de troca no cenário político. Favores políticos eram pagos, dentre outras possibilidades, com a indicação política

de pessoas para ocuparem a função de diretores de escolas públicas, independentemente de suas qualificações para tal empreitada.

Rocha (2003, p. 567) dá conta de que inúmeras tentativas de implementar a eleição direta para diretor, via legislativo, foram frustradas, isso porque a Comissão de Constituição e Justiça do Legislativo impedia, amiúde, os projetos de lei a seguirem adiante na tramitação. Diante desse impasse, a Secretaria de Estado de Educação passou a adotar o que o autor chama de “postura dúbia”. De um lado, os dirigentes da SEE acatavam os vetos de sua base no Legislativo; de outro, porém, incentivava as escolas com maior capacidade de mobilização a realizarem eleições diretas para diretores e, em seguida, a pressionarem os deputados a proclamar os nomes escolhidos pelos pais, alunos e professores nas eleições informais. Essa estratégia, porém, era apenas uma das tentativas de pressão, pois, concomitante a isso, greves continuavam a serem deflagradas no estado.

Uma medida mais efetiva somente foi tomada no final do mandato de Hélio Garcia, em 1987, quando é publicada uma proposição de lei adotando eleições diretas para diretores; porém, o projeto não logra êxito, pois a sucessão governamental coloca no poder Newton Cardoso (1987-1991)⁴⁹ que, comprometido com setores e propostas conservadores da política peemedebista, retira o projeto de lei de pauta, tão logo assume o cargo.

Segundo Rocha (2003, p. 568), na gestão de Newton Cardoso a política passa a ser pautada pelos critérios de centralização e clientelismo. Segundo o autor:

Na SEE, a burocracia da área de educação é ignorada, sendo que quase todos os cargos de chefia são ocupados por pessoas sem qualquer experiência no setor, indicados por critérios estritamente clientelistas. Os espaços de participação popular na gestão das políticas sociais passam a ser desconsiderados. Especificamente, a administração participativa das escolas estaduais é abandonada, e os Colegiados são desativados. Os recursos financeiros do Estado são centralizados em um caixa único, sendo liberados conforme os interesses políticos imediatos do governador, sem obedecer a uma estratégia de desenvolvimento fundada em uma visão temporal mais alargada. O discurso governamental, vago, sustenta o apoio "aos mais pobres". O governador privilegia contatos diretos e individuais com a população, amplamente divulgados na publicidade governamental, em detrimento do estabelecimento de canais com os movimentos organizados da sociedade.

Naquele contexto político, eleições diretas para diretores eram sinônimo de perda de poder por parte do governador, haja vista a barganha clientelista que a indicação de nomes

⁴⁹ Newton Cardoso elegeu-se Governador de Minas Gerais pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro para o período de 1987 a 1991.

para assumir os cargos ensejava. Como a maioria parlamentar era da base governista, alguns projetos de lei que chegavam à Assembleia eram impedidos de continuar tramitando por serem considerados inconstitucionais pela Comissão de Constituição e Justiça da Casa.

Contudo, o tema voltaria à cena com mais ênfase no ano de 1989, quando ocorre a IV Assembleia Estadual Constituinte e a Carta Magna Estadual que, já no seu preâmbulo, anuncia as suas bases: descentralização e participação.

Nós, representantes do povo do Estado de Minas Gerais, fiéis aos ideais de liberdade de sua tradição, reunidos em Assembleia Constituinte, com o propósito de instituir ordem jurídica autônoma, que, com base nas aspirações dos mineiros, consolide os princípios estabelecidos na Constituição da República, **promova a descentralização do Poder e assegure o seu controle pelos cidadãos**, garanta o direito de todos à cidadania plena, ao desenvolvimento e à vida, numa sociedade fraterna, pluralista e sem preconceito, fundada na justiça social, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição (...). (MINAS GERAIS, 1989, grifo nosso).

Como o embate em torno do tema já vinha sendo pauta de várias greves, incluindo a que ocorria por ocasião da Constituinte, a eleição direta para diretores se tornou a principal reivindicação dos trabalhadores da educação naquele momento. Pressionados, então, pelo forte apelo da comunidade escolar que se encontrava mobilizada, os deputados se viram forçados a incluir a demanda, há muito tempo em pauta. Assim, a Constituição Estadual de Minas Gerais, de 1989, trouxe no seu art. 196, Inciso VIII, a seguinte redação:

Art. 196

(...)

VIII – seleção competitiva interna para o exercício de cargo comissionado de Diretor e da função de Vice-Diretor de escola pública, para período fixado em lei, prestigiadas, na apuração objetiva do mérito dos candidatos, a experiência profissional, a habilitação legal, a titulação, a aptidão para liderança, a capacidade de gerenciamento, na forma da lei, e a prestação de serviços no estabelecimento por dois anos, pelo menos. (MINAS GERAIS, 1989).

Embora o conflituoso tema das eleições para diretores passe a constar na redação da Carta Estadual, alguns desdobramentos do art. 196 o traria de volta à cena.

O primeiro deles relaciona-se à interpretação dada ao artigo que não explicita a definição de “seleção competitiva interna”, bem como “aptidão para liderança” e “capacidade de gerenciamento”.

Uma vez indefinida, a “seleção competitiva” pode ser apreendida e interpretada à luz do quadro político econômico vigente, marcado pelas tendências decorrentes da globalização

dos mercados, que assinala os anos de 1990 no Brasil e que traz, novamente, Hélio Garcia ao poder estadual.

Outro desdobramento desse art. 196 insere-se, pois, no segundo mandato de Hélio Garcia (1991-1995) e torna-se bastante emblemático, sobretudo, por sinalizar a anatomia do poder que acredita-se subjazer às políticas públicas de um modo geral, e a educação, especificamente.

Já sob os influxos da revolução informacional que passa a informar e conformar a economia mundial, acirrando, nos anos de 1990, principalmente, a transnacionalização⁵⁰ e a financeirização⁵¹ do capital, o Governador Hélio Garcia propõe, tão logo assume o cargo, uma ampla reforma no sistema educacional mineiro. Compondo uma equipe diferente daquela com a qual trabalhou no primeiro mandato, convida para assumir a secretaria de Estado de educação Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto, àquela altura conhecido como empresário na área educacional. Para auxiliá-lo, o secretário convida para atuar como consultores da SEE Cláudio Moura Castro, Guiomar Namó de Mello, Sérgio Costa Ribeiro e Heraldo Marelim Vianna, estando os dois primeiros ligados ao Banco Mundial, àquela época.

Comprometido com a “reorganização do sistema estadual de ensino”, o detentor da pasta da educação, já em outubro de 1991, apresenta seu programa de reforma à Assembleia Legislativa pautado na descentralização, “devolvendo as decisões para a escola, de onde elas nunca deveriam ter saído” (MINAS GERAIS, 1991, p. 03).

Seu discurso junto ao Legislativo, intitulado “A hora da chamada”, começava por afirmar seu compromisso com a descentralização do sistema:

Estamos absolutamente convencidos de que, para resolvermos o problema de baixa qualidade do ensino oferecido pelas escolas públicas estaduais, teremos que descentralizar rapidamente o Sistema, o que significa perda de poder pelo órgão central, constituído pela Secretaria de Educação e pelas

⁵⁰Entende-se, por transnacionalização, em conformidade com Rabah Benakouche (1980), a transgressão dos espaços econômicos nacionais pelas firmas multinacionais” que resultou numa desestabilização dos sistemas produtivos de cada nação e induziu uma metamorfose da economia internacional (enquanto soma de economias nacionais) num só e único processo produtivo mundial; em outras palavras, favoreceu a internacionalização do espaço do modo de produção capitalista.

⁵¹Financeirização está sendo utilizado, aqui, no sentido dado por Bastos (2013) que consiste, basicamente, “no modo atual de funcionamento do capitalismo global, originado na década de 1980, contemporâneo da mundialização financeira. Esse modo é marcado pela importância da lógica da especulação, ou seja, por decisões de compra (venda) de ativos comandadas pela expectativa de revenda (recompra) com lucros em mercados secundários de ações, imóveis, moedas, créditos, commodities e vários outros ativos. A financeirização é sistêmica e de escopo mundial, vale dizer, impacta as relações econômicas internacionais e as torna crescente transnacionais, atravessadas por fluxos de capital transfronteiriços capazes de influenciar o comportamento de economias nacionais” (BASTOS, 2013, p.01).

Delegacias de Ensino, e transferência de decisões para a escola. (MINAS GERAIS, 1991, p. 03).

No seu termo de compromisso, cinco prioridades foram elencadas, todas elas articuladas com a ideia da descentralização: i) autonomia da escola; ii) fortalecimento da direção da escola através da liderança da diretora e do colegiado; iii) programa de aperfeiçoamento e capacitação, com o treinamento de professores, especialistas e funcionários; iv) avaliação do sistema estadual de educação, prevista pela Constituição; v) integração com os municípios (MINAS GERAIS, 1991, p. 10).

É, precisamente, na questão da descentralização, combinada com o fortalecimento da direção da escola, que se insere o segundo desdobramento da introdução do art. 196, inciso VIII, na Constituição Estadual.

No intuito de implementar seu programa reformista, o Governador Hélio Garcia encaminha, então, à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei 198/1991 para ser votado. Assim acontecendo, o projeto de lei é transformado na Lei nº 10.486 de 1991, que estabelece as eleições diretas para diretores escolares, acabando por regulamentar, em parte, o Inciso VIII, do Art. 196 com a seguinte redação:

Art. 2º- O provimento do cargo de Diretor e da função de Vice-Diretor de unidade estadual de ensino dar-se-á mediante processo de seleção competitiva interna, para apuração objetiva do mérito, compreendendo as seguintes etapas:

I- provas para avaliação de titulação e da capacidade de gerenciamento do candidato;

II- apuração pela comunidade escolar da aptidão para a liderança.

Art. 3º- Poderá inscrever-se para seleção competitiva interna o servidor que comprove:

I- ser ocupante de cargo efetivo ou detentor de função pública estável, do Quadro do Magistério ou do Permanente;

II- ter, no mínimo, dois anos de efetivo exercício na escola onde se candidatar;

III- ter qualificação mínima exigida para o exercício da direção da escola, nos termos da legislação pertinente.

Art. 4º- A etapa a que se refere o inciso I do artigo 2º desta Lei, de caráter eliminatório e classificatório, constará de:

I- prova de títulos, compreendendo:

a)- experiência profissional, com preponderância para o exercício do magistério;

b)- habilitação específica para o exercício da direção de unidade escolar;

c)- cursos de graduação, de pós-graduação e trabalhos publicados na área da educação;

II- prova escrita para avaliação de:

a)- conhecimentos necessários à gestão de unidade escolar;

b)- capacidade de gerenciamento.

(...)

Art. 10- Os servidores selecionados para o cargo de Diretor e para a função de Vice-Diretor terão mandato de 3 (três) anos, exceto os do primeiro provimento na forma desta Lei, permitida uma recondução consecutiva. (MINAS GERAIS, 1991)

Acontece que tão logo a lei é votada, a Associação de Diretores das Escolas Oficiais de Minas Gerais – ADEOMG, por meio da Procuradoria Geral da República, impetra uma Ação Indireta de Inconstitucionalidade, a ADIN nº 640-1, sob a alegação de que a Lei Estadual nº 10.486/91 fere o art. 37, II, da Constituição Federal, segundo o qual “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, **ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração**” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Assim, no início de 1997, o Supremo Tribunal Federal, por maioria dos votos, acompanha a interpretação dada pela Procuradoria Geral da República e julga procedente a ADIN, declarando a inconstitucionalidade da Lei nº 10.486/91. Prevalece, portanto, o entendimento de que cabe ao Poder Executivo fazer as nomeações para os cargos em comissão de diretor de escola pública, sendo inconstitucional a norma legal que retira essa prerrogativa do governador, ao determinar a realização de processo eleitoral para o preenchimento destes cargos.

Com o julgamento do mérito da ação, os diretores, ao que tudo indica, acreditavam que haveria um retorno ao modelo de escolha, pautado, novamente, pela indicação política. Entretanto, isso não se deu. Mesmo declarada a inconstitucionalidade da lei aprovada pela Assembleia de Minas, o Governador Hélio Garcia, bem como seu secretário de educação, comprometidos com a reforma do sistema de ensino, continuaram a adotar a seleção competitiva interna de diretores escolares, de maneira informal. Isso significa que se manteve o mesmo processo de escolha de diretores, nos moldes da SECOM, que, basicamente, se constituía na avaliação de conhecimentos e capacidade gerencial dos candidatos, em uma primeira fase e, no segundo momento, na votação dos pais, alunos maiores de idade e servidores da escola nos três primeiros candidatos classificados na primeira fase. A “informalidade” do processo reside no fato de que o candidato eleito não se tornava detentor do mandato e sim “legalmente ocupante de cargo de confiança, ficando teoricamente vulnerável à alternância dos governadores” (ROCHA, 2000, p. 207).

No que tange ao objeto de estudo desse trabalho, chama-se a atenção para a forma como o Governador Hélio Garcia interpreta e ressignifica o ato ou a norma constitucional conforme o interesse reformista.

Já no primeiro mandato, quando assume o governo, depois da saída de Tancredo Neves para concorrer à presidência, Hélio Garcia, ao ver seus projetos de formalização do processo de escolha do diretor escolar vetados pela sua base governista na Assembleia, e sem poder desgastar-se politicamente com seus aliados, encontra no mecanismo de aliar-se com as escolas das comunidades mais mobilizadas o caminho para atingir seu objetivo.

Já no segundo mandato, diante da sentença no mérito, proferida pelo STF, confirmando a inconstitucionalidade da lei aprovada pelo Legislativo que institui o SECOM, o governador continua a adotá-las, no formato previamente estabelecido, utilizando-se, para isso, a estratégia do cargo de confiança. Ambos os casos corroboram a tese de que a produção de uma norma ou um ato executivo não se conclui com a sua edição; antes, interage com o contexto, com os arranjos necessários à criação, por exemplo, de condições de governabilidade, com a tradição política em que se insere, principalmente, em um contexto como o nosso, em que vige o presidencialismo de coalizão e, portanto, os presidentes e governadores precisariam, supostamente, de uma base pluripartidária para verem seus projetos de lei aprovados e, assim, poderem governar.

Além disso, o processo de escolha de diretores faz atentar para a necessidade de se voltar os olhos para o contraditório movimento em que questões relacionadas à natureza de uma reforma podem trazer consigo.

Por um lado, parece razoável considerar que o projeto reformista de Hélio Garcia está inserido em um momento histórico em que as transformações, sobretudo econômicas, a nível mundial, levam a um redimensionamento do papel do Estado enquanto formulador de políticas públicas. A preocupação em lidar com uma nova ordem mundial estabelecida fica evidente já no seu plano de governo, em que uma das suas mais ambiciosas metas consiste, segundo ele, no enfrentamento do desafio de reverter o quadro social dramático da população mineira, ao mesmo tempo buscando transformar o estado em uma liderança no séc. XXI, em sintonia com as mudanças econômicas, tecnológicas e sociais dadas a conhecer no Brasil e no mundo (GARCIA, 1990).

O objetivo que perpassa a macropolítica do governo incidirá, naturalmente, na política educacional do estado, o que pode ser entendido, nesse caso, como a busca por novos padrões de educação que vão ao encontro das intencionalidades do governo, como um todo. Essa tese pode ser corroborada pelo discurso do secretário de educação, Walfrido dos Mares Guia Neto, que, no I Congresso Brasileiro de Financiamento do Desenvolvimento, construiu o seu discurso a partir da referência ao Professor Paul Kennedy, autor do livro “Preparando-se para o Século XXI – Perdedores e Ganhadores”, segundo o qual rápido desenvolvimento dos

países asiáticos deu-se devido a sua ênfase na educação. Pode-se, inferir, assim, que a escolha do referencial que fundamenta o discurso do secretário aponta para a necessidade de se pensar um modelo educacional que busque o fortalecimento do desenvolvimento econômico e a melhoria da qualificação do trabalhador para esse setor.

Todavia, mesmo se aceitando a tese de que a reforma de 1991 tenha sido desenhada sob um viés tecnicista e econômico, como já foi apontado por outros autores (ROCHA 2000, 2003, 2011; MATTOS, 1998), e, portanto, inserindo-se a escolha de diretores nesse contexto, não se pode deixar de sublinhar a contradição em que ela se insere, pois ao mesmo tempo que tal iniciativa parece possuir características que a vincule a um modelo de gestão de matriz tecnicista, ela também sugere ter potencial para promover práticas democráticas no interior das escolas, uma vez que incentiva a participação da comunidade escolar na escolha de diretores, por meio do voto.

Entretanto, é, paradoxalmente, do interior da própria classe de diretores que vem o maior obstáculo à concretização do processo de escolha dos diretores por eleições diretas. Em última análise, tem-se, pois, um governo reformista, de matriz econômico-liberal, dando respostas democráticas a anseios antigos de educadores e, ao mesmo tempo, sendo cerceado por essa mesma classe. Ao se posicionarem contra a SECOM e, principalmente, impetrando a ADIN n° 640-1/MG, os servidores da educação, no caso, os diretores, redesenham um processo por meio da opção da convivência com uma matriz clientelista, opondo-se a outra, de natureza democrática.

3.3 Descentralização, autonomia e *empowerment* da direção escolar⁵²

Tudo se passa como se a Secretaria e as Delegacias fossem uma gigantesca tora de madeira num cais, à qual estariam presos por cabos 6.500 navios que são as nossas escolas. Impossibilitados de procurar o seu próprio rumo e navegar mar adentro, os navios despendem toda a sua energia desgastando-se, batendo uns contra os outros. Vamos cortar essas amarras e deixar que as escolas procurem o seu caminho, a sua identidade, auxiliadas pela comunidade. Os pais têm muito a dizer sobre aonde se quer ir e sobre a rota a ser percorrida. Para que os navios naveguem com pressa e com segurança, é preciso que os pais participem, entrem na escola; se a comunidade escolar não se envolver para tornar possível a descentralização, não haverá solução para o problema da qualidade do ensino porque o Sistema é grande demais para funcionar de forma centralizada”. (MINAS GERAIS, 1991, p. 49).

⁵² A direção escolar não corresponde apenas à diretora de escola, mas, compõe, ainda, da vice direção e do colegiado escolar. É este o sentido empregado, também, por Mares Guia Neto (1991), ao tratar do fortalecimento da direção escolar, na reforma de ensino concebida no início dos anos de 1990. A esse respeito, ver Mares Guia Neto, 1991.

Foi utilizando a metáfora do remar o navio que o secretário de educação Walfrido Mares Guia Neto, do Governo Hélio Garcia, termina o seu discurso, ao apresentar o plano de reforma do sistema público de ensino, em outubro de 1991, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais. A metáfora utilizada por ele, se por um lado remete a um movimento de descentralização e de autonomia, que há muito se constituía em objeto de reivindicação dos movimentos sociais no campo da educação, por outro lado, lembra o famoso princípio formulado por Osborne e Gaebler “steering not rowing”, em seu livro “Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público”, não apenas pelas imagens utilizadas como “navio”, “remar”, mas, principalmente, pelo conjunto de ideias que subjaz à metáfora.

“Guiar o leme, mais do que fazer força para remar” insere-se em um contexto político-econômico em que o governo assume a condição de “catalizador” (ABRUCIO, 1997) que embora, supostamente, não implique, a rigor, um estado mínimo, seguramente, implica o redirecionamento das atividades governamentais.

Em outras palavras, a premissa de Osborne e Gaebler (1994) aponta para o afastamento do Estado das formas diretas de intervenção, enquanto amplia seu poder e aparato institucional, por meio de estratégias, como a transferência de responsabilidades, mas, simultaneamente, com a criação de meios de controle e vigilância para garantir que essas mesmas responsabilidades transferidas sejam cumpridas.

Ademais, “Reinventando o governo”, como Abrucio (1997) já notou, assinala para o chamamento da comunidade a participar de sua gestão, seja fiscalizando, seja trabalhando voluntariamente na prestação de serviços, como uma das soluções para o serviço público.

No caso de Minas Gerais, como já se disse, a descentralização estava no bojo das lutas pela abertura democrática no país nos anos de 1980. Dar autonomia financeira, pedagógica e administrativa às escolas implicava, antes de tudo, substituir o modelo clientelista da escolha de diretores escolares por eleições diretas, que contassem com o voto de profissionais da escola, além de pais e alunos.

Contudo, a descentralização e a autonomia das escolas passam a ter potencial para assumir novos delineamentos, ainda nessa mesma década, ao serem inseridas no centro da reforma empreendida pelo governo de Hélio Garcia, cuja crença era de que os elementos que atravancavam a educação eram os excessos; excesso de presença do Estado na área educacional, sistema excessivamente centralizado e politicamente excessivo. Assim entendido, o caminho para resolver esses problemas seria a busca pela diminuição dos excessos por meio da autonomia, descentralização e despolitização do sistema.

Nas palavras de Mares Guia Neto (1991, p. 25), “autonomia significa que a escola assume uma nova gama de responsabilidades. Assume a responsabilidade de resolver seus problemas” (MARES GUIA NETO, 1991, p. 10) e a direção escolar “assumirá a responsabilidade pelas decisões nesse gerenciamento participativo. O Colegiado irá apoiá-la nas decisões mais essenciais: planejamento dos investimentos, fiscalização dos gastos, gerenciamento e movimentação de recursos humanos, avaliação do Sistema, participação nas discussões sobre a melhoria pedagógica da escola”.

Em si, tais decisões respondem a antigas reivindicações da classe educacional, que vinham sendo discutidas e implementadas, em alguma medida, desde a gestão de Tancredo Neves (1983-1984). Entretanto, assim como o processo de escolha de diretores, também os outros aspectos de uma reforma, como no caso a descentralização, precisa ser tensionada, ser “lida” num movimento contraditório que, articulada a outros elementos do sistema político, podem assumir feições distintas.

A descentralização, principalmente ela, tem sido um dos lados mais visíveis nas políticas públicas nas áreas sociais, tanto no Brasil, quanto no mundo, como afirmam Clarke e Newman (1997); contudo, o que se tem notado é que concomitante à descentralização ocorre, paradoxalmente, uma centralização de estruturas de poder com a introdução de formas de controle daquilo que foi descentralizado.

Parece ser nesse sentido que se insere o comentário de Guiomar Namó de Mello (1990, p. 45), assessora do então Secretário de Educação Mares Guia Neto, ao afirmar que, àquela altura, fazia-se necessário “diminuir o tamanho da máquina pública, descentralizar recursos e encargos para os níveis locais e os municípios. Ao mesmo tempo, seria imprescindível instituir mecanismos de controle sobre o ensino e de colaboração entre o Estado, gestor e a sociedade civil para enfrentar a crise educacional”.

Ações como viabilizar a descentralização do sistema, conceder autonomia e dar poder aos diretores uma vez assentadas sob uma lógica de diminuição do “tamanho da máquina pública” pode imprimir outros contornos que não aqueles desejados pelos defensores de uma escola mais equitativa. Mas, por quê? Em que medida um sistema descentralizado, com escolas autônomas e o *empowerment* da direção escolar poderiam implicar um obstáculo à igualdade e não a formas de potencializar as práticas democráticas no campo educacional?

Uma possível resposta a essas indagações situa-se, mesmo, na interpretação dada ao desenho das políticas e a consideração que ele só adquire significado dentro do seu contexto histórico, social, econômico e das suas tradições políticas. Nesse sentido, descentralização, autonomia e *empowerment* podem significar a transferência de responsabilidades para o

interior das escolas, ficando a cargo do poder público a tarefa de controlar se os resultados atendem às expectativas governamentais estabelecidas para a área. Ou, nos termos de João Batista de Oliveira, também assessor de Mares Guia Neto na reforma mineira, o papel do Estado não deve ser de fazedor da educação, mas sim de regulador, delegando para a comunidade a responsabilidade pela sua gestão (OLIVEIRA, 1994).

À medida que descentralizar importe apenas transferência de responsabilidades para a escola, ou, nas palavras de Mares Guia Neto, que a escola passe a resolver os seus problemas por meio da sua autonomia financeira, administrativa e pedagógica concedida, o Estado pode, concomitantemente a isso, passar a acolher formas de organização de trabalho que aceita com naturalidade as desigualdades decorrentes desses processos.

Do ponto de vista da autonomia financeira, por exemplo, uma escola que, porventura, tenha maior capacidade de mobilização que sua vizinha pode se empenhar para conseguir maiores aportes financeiros, seja por meio de parcerias com o setor privado, organização não - governamental ou mesmo com as famílias, com o intuito de melhorar a qualidade da infraestrutura da escola ou mesmo a sua prática pedagógica.

Entretanto, não se pode esquecer que existem escolas cujo poder de mobilização é reduzido ou mesmo inexistente, em decorrência de fatores diversos como localização, perfil socioeconômico da população atendida ou mesmo o nível de engajamento dos gestores. Assim, essas escolas, pela dificuldade de mobilização dos seus atores, dificilmente conseguiriam implementar mudanças que dependessem de recursos para além daqueles recebidos do Estado, colocando-se, então, em uma posição diferente de outras, que, porventura, conseguissem se mobilizar.

Aceitando-se tal hipótese, o que se teria constituído é a coexistência, em uma mesma rede, de escolas oferecendo educação de diferentes níveis para os seus alunos, o que se configura, em alguma medida, o acolhimento das desigualdades pelo próprio Estado, haja vista a “distribuição desigual entre os iguais” (CURY, 2008) de um bem, cujo Estado fora invocado para prover, no caso do usuário da escola pública.

No sentido da garantia da igualdade de condições de oferta e qualidade do bem público que é a educação, é exemplar o ensinamento de Cury (2008, p. 24), ao assegurar que:

[...] como nem sempre este ponto de partida [distribuição igual] fica garantido a partir das vontades individuais ou do sistema contratual do mercado, só a intervenção de um poder maior poderá fazer desse bem um ponto de partida inicial, um bem comum, para efeito de uma igualdade de condições. Esse poder maior é o Estado, expresso no Brasil em uma república federativa cujos sistemas de ensino deverão ofertar ensino de

qualidade em regime de colaboração (art. 211) e com a colaboração da sociedade (art. 205).

De volta à hipótese levantada sobre coexistência de oferta de qualidades diferenciadas, o que parece se constituir, no limite, é o Estado se posicionando na direção contrária à expectativa constitucional em torno desse mesmo Estado, ou seja, ao invés de garantir a igualdade, ele cria mecanismos que podem intensificar as desigualdades entre unidades escolares.

3.4 A articulação entre descentralização, autonomia e *empowerment*

O processo de seleção competitiva interna para eleição de diretores - SECOM constituiu-se, na visão de Mello e Silva (1994), um dos aspectos mais importantes da reforma empreendida pelo Governo Hélio Garcia por não ser uma “política ou ação isolada”, mas situar-se “no contexto das demais mudanças no padrão de gestão com as quais se articula”. (MELLO; SILVA, 1994, p. 20-21). O redimensionamento do lugar da direção escolar, com o fortalecimento do seu papel, está relacionado, em larga medida, com a suposta autonomia das escolas, ao *empowerment* do colegiado escolar, e das famílias, de maneira geral. Em um contexto ideal, do ponto de vista da administração, uma vez descentralizadas, as escolas seriam capazes de resolver seus próprios problemas, por meio dos seus diretores preparados para as novas diretrizes de gerenciamento, ou seja, agindo como gerentes capazes de tomar decisões. Tendo autonomia para isso, em todos os âmbitos, administrativo, financeiro e pedagógico, caberia, assim, mobilizar os pais, que atuariam como parceiros no gerenciamento da educação.

Tudo indica ser esse o sentido que Mello e Silva (1994, p. 40, grifo nosso) dão à SECOM, tomando-a como

uma inovação de caráter gerencial e de amplo alcance, implementada de modo generalizada num sistema de ensino de grande porte **que implica, pela própria concepção e desenho, o estabelecimento de novas parcerias e formas de cooperação** para ser bem sucedida. A filosofia que inspirou a SECOM está relacionada com a reflexão mais ampla que vem sendo feita sobre a gestão das políticas públicas, mais especificamente sobre **as formas mais adequadas de gerenciamento e financiamento dessas políticas**. (...) inovações como a SECOM e o conjunto de políticas que estão sendo adotadas no sistema de ensino em Minas Gerais **requerem, como condição especial, uma reversão de expectativas quanto ao papel do Estado**. Esta reversão, por sua vez, **reclama novas atitudes e competências, seja dos planejadores e gestores de políticas, seja de seus usuários**.

O excerto reforça a tese da centralidade do papel que o diretor passa a assumir no bojo da reforma educacional de 1991, como sugere uma mudança, também, no papel que o Estado passaria a desempenhar no campo educacional.

Assim sendo, a “descentralização”, “autonomia” e *empowerment* da direção escolar formam o arcabouço estratégico que não só define um modo de fazer dos diretores no interior das escolas, mas o circunscreve em um novo modelo de gestão como um todo, que busca desenvolver novas posturas e atitudes nos atores envolvidos na regulação da educação, tanto do lado quem provem a oferta, quanto do lado dos que “consomem” o serviço prestado.

A necessidade de se atentar para o fato de que a apreensão de determinado modelo de gestão ou de reforma só pode ser apreendido no seu trânsito, no deslocamento das medidas propostas e dos atores de um ponto a outro, parece ser promissor, também, nesse caso.

De um lado, a SECOM, em seu desenho, carrega um forte potencial para melhorar a qualidade da democracia no âmbito educacional, principalmente, porque busca um gerenciamento eficaz para as escolas, à medida que os candidatos são preparados por meio de curso de aperfeiçoamento profissional para participar do processo de seleção. Pressupõe-se que um candidato preparado poderá contribuir mais e melhor na sua atividade profissional.

Da mesma forma, a autonomia concedida aos diretores selecionados teria muito a contribuir para o processo gerencial como um todo, pois, certamente, os atores que estão vivenciando o dia-a-dia nas escolas seriam os mais indicados para dizerem das necessidades dessa instituição.

Nesse mesmo sentido, nenhuma crítica, *a priori*, se sustenta em relação à participação dos pais na vida escolar, quando, muito pelo contrário, tem sido este um dos anseios das escolas.

Entretanto, o significado desses elementos no discurso da mudança proposta deve ser interpretado, também, pela sua afinidade com determinada ideologia política. Parece importante avaliar “como” o imperativo da mudança é disposto na construção de determinado projeto social, e que, de acordo com o que se pode ler nas declarações dos assessores do secretário de educação à época, visa a um redimensionamento da participação do Estado nas políticas educacionais que pode significar a diminuição das respostas estatais a imperativos de natureza social.

A escolha por uma presença estatal mais discreta, na reforma dos anos 90, pode estar relacionada, ainda, aos princípios que fundamentavam o Plano Decenal de Educação para Todos, em Minas Gerais, apresentado por Mares Guia Neto, no qual estariam contidas as diretrizes da política educacional do governo Hélio Garcia. O planejamento decenal

cumpriria, segundo o governador à época, o compromisso público assumido pelo Brasil na Conferência Internacional de Jomtien, Tailândia, em março de 1990, um ano antes, portanto, à implementação da reforma mineira (ROCHA, 2000).

Diversas recomendações foram dadas aos países que, como o Brasil, participaram da conferência e se comprometeram a incorporar aos seus planos decenais de educação os “consensos” ali alcançados. Dentre essas recomendações, algumas chamam a atenção, no âmbito desse trabalho, por estarem bastante presentes no desenho da reforma de 1991.

Uma delas é a mensuração na qualidade da educação por meio da checagem do rendimento do aluno, outra é a necessidade da descentralização, afinal, a “gestão centralizada deixa pouco espaço para a tomada de decisões flexíveis sobre os insumos instrucionais e as condições de aprendizagem que conduzem a um aprendizado mais efetivo na sala de aula” (TORRES, 1998, p. 130).

A descentralização implicaria, segundo Rocha (2000, p. 223), na “maior autonomia para as escolas e responsabilização pelos seus resultados”, de forma que se manteriam centralizadas as funções de fixar padrões e monitorar desempenho escolar”, enquanto as unidades escolares teriam “autoridade para determinar questões como, por exemplo, alocar recursos, contratar e dispensar pessoal e determinar o calendário e o horário escolar”. O mesmo autor argumenta que outro princípio firmado pela conferência foi a necessidade “de convocar pais e a comunidade para participação nos assuntos escolares, seja com contribuição financeira, seja com seu envolvimento na gestão escolar”.

Nota-se que mesmo quando o Estado sugere reduzir a sua presença na condução das políticas, esse distanciamento deve ser entendido num movimento duplo, pois ao mesmo tempo que, de alguma forma, ele se afasta, seu poder e aparato são estendidos a outros “locais” de governança, por meio, por exemplo, da transferência de responsabilidades e da criação de mecanismos de controle de maneira que as expectativas governamentais possam ser cumpridas.

Essa ênfase dada, pelo então secretário Mares Guia Neto, à promoção da qualidade da educação por meio da descentralização, autonomia da escola, *empowerment* da direção escolar, por meio de “um trabalho sério, **apolítico**, com o engajamento de todos, de valorização da escola pública e do professor de primeiro e segundo graus” (MARES GUIA NETO, 1991, grifo nosso) parece ter logrado êxito do ponto de vista político, haja vista que foi ratificada pela gestão subsequente de Eduardo Azeredo⁵³ (1995-1998).

53 Eduardo Azeredo foi eleito governador do Estado de Minas Gerais para o período de 1995 a 1998, pelo Partido da Social Democracia Brasileira.

Ainda com o olhar voltado ao *empowerment* da direção escolar, em 1998, o governo Azeredo implanta o Projeto de Capacitação de Dirigentes Escolares de Minas Gerais – PROCAD, que se insere, por sua vez, no quadro mais amplo do Programa Pró-Qualidade, implementado ainda no governo Hélio Garcia, fruto de um acordo entre o Governo de Minas Gerais e o Banco Mundial, com a supervisão da Fundação Christiano Ottoni e que tinha como público alvo os diretores e vice-diretores da rede estadual e que trazia como objetivos principais:

- Propor parâmetros norteadores da gestão escolar para o alcance da qualidade da educação;
- Fornecer aos dirigentes das escolas públicas as informações básicas da legislação referente à gestão da coisa pública;
- Identificar procedimentos e técnicas de coordenação e mobilização de grupos necessários a um planejamento participativo;
- Desenvolver habilidades para estimular a participação da comunidade escolar na definição de prioridades, a partir de diagnóstico propondo metas realizáveis;**
- Possibilitar aos dirigentes o desenvolvimento das habilidades para coordenar a elaboração, implementação e avaliação do PDE, conforme as prioridades definidas pela comunidade e aprovadas pelo Colegiado;
- Propor projetos especiais para as áreas prioritárias definidas pelo PDE, contemplando ações institucionais definidas pela SEE/MG;
- Analisar os princípios norteadores das ações de gestão escolar à luz das políticas públicas do Estado de Minas Gerais, para o setor Educacional. (SEE/MG, PROCAD, s/d, grifo nosso).

Examinando os objetivos, observa-se que o PROCAD veio preencher as lacunas deixadas pela SECOM, nos governos anteriores, à medida que a seleção competitiva de diretores não explicitava o que se estava tomando, exatamente, por “capacidade de gerenciamento”. Nessa perspectiva, os módulos de estudo do PROCAD passam a explicitar e difundir as habilidades esperadas para o gerenciamento das escolas, a cargo da direção escolar para onde as tomadas de decisões se dirigiam.

Dando continuidade ao propósito de fomentar o exercício eficiente e eficaz do gerenciamento escolar, o PROCAD adentra o governo de Itamar Franco⁵⁴ (1999-2002), na sua segunda fase, denominada PROCAD – Fase Escola Sagarana. Embora sem mudanças significativas, o programa, vigente até o final da gestão de Itamar Franco, passou a capacitar, além dos diretores e vice-diretores escolares, também os coordenadores de escolas estaduais e dirigentes municipais.

⁵⁴ Itamar Augusto Cautiero Franco foi eleito governador de Minas Gerais para o período de 1991 a 2003, pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

Em 2004, já no âmbito do Choque de Gestão, o então governador Aécio Neves interrompe o PROCAD e, no seu lugar, o estado de Minas Gerais passa a aderir ao Programa de Capacitação à Distância para Gestores Escolares – o PROGESTÃO, a cargo do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED.

Este programa, de abrangência nacional, era organizado em dez módulos, no entanto, foi adaptado para o contexto mineiro com a introdução de intermódulos que tratavam, exclusivamente, da política educacional de Minas Gerais. Nesse sentido, o PROGESTÃO passou a ser considerado um exame preparatório para os processos de certificação profissional, regulamentados pelo Decreto n° 44.871, de 07 de agosto de 2008.

João Filocre, ex-secretário adjunto da educação, na gestão de Aécio Neves, em entrevista concedida a Prado (2012, p. 212), na sua tese de doutoramento, reforça esse caráter de curso preparatório para os candidatos que desejassem passar pelo exame de certificação profissional, assegurando que “era muito difícil passar no exame sem ter feito o curso [PROGESTAO]”.

A certificação profissional passa, então, a preparar os supostos candidatos para a primeira fase do processo de eleição de diretores, introduzida desde a SECOM, em 1991, que objetivava aferir conhecimentos específicos e habilidades de gerenciamento, mas com desdobramentos, a partir de 2003, para a progressão na carreira.

A Lei n° 15.293, de 05 de agosto de 2004, que institui a carreira dos profissionais da educação do Estado, no seu art. 18, já vincula a promoção na carreira à certificação profissional:

Art. 18 - Promoção é a passagem do servidor de um nível para o imediatamente superior, na mesma carreira a que pertence.

§ 1° - Fará jus à promoção o servidor que preencher os seguintes requisitos:

I - encontrar-se em efetivo exercício;

II - ter cumprido o interstício de cinco anos de efetivo exercício no mesmo nível;

III - ter recebido cinco avaliações de desempenho individual satisfatórias, desde a sua promoção anterior, nos termos das normas legais pertinentes;

IV - comprovar a titulação mínima exigida.

§ 2° - **Para promoção aos níveis em que a titulação mínima exigida seja a pós-graduação "lato sensu", o mestrado ou o doutorado, o servidor poderá comprovar, alternativamente, a aprovação em exame de certificação ocupacional** realizado pela SEE ou por instituição por ela credenciada, nos termos do regulamento. (...) (MINAS GERAIS, 2004, grifo nosso).

Na medida em que se vincula a carreira ao exame de certificação ocupacional torna-se possível reconhecer quais as competências os dirigentes passam a eleger como necessárias à

gestão escolar, além de se constituir como uma estratégia de cunho reforçador das novas aprendizagens, tendo em vista que ela propicia a ascensão na carreira, incidindo, também, sobre os intervalos de tempo para esse progresso, conforme dispõe o art. 22 e o parágrafo único, da mesma Lei nº 15.293/2004:

Art. 22 – Haverá progressão ou promoção por escolaridade adicional, após aprovação da Câmara de Coordenação-Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, nos termos de decreto, aplicando-se fator de redução ou supressão do interstício necessário e do quantitativo de avaliações periódicas de desempenho individual satisfatórias para fins de progressão ou promoção, na hipótese de formação complementar ou superior àquela exigida para o nível em que o servidor estiver posicionado, desde que relacionada com a natureza e a complexidade da respectiva carreira.

Parágrafo único. Poderá ser aplicado fator de redução ou supressão do interstício necessário e do quantitativo de avaliações periódicas de desempenho individual satisfatórias para fins de progressão ou promoção, nos termos de decreto, após aprovação da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, para os servidores do Grupo de Atividades de Educação Básica que comprovarem, mediante certificação, ter exercido por no mínimo três anos o cargo de Diretor de Escola. (MINAS GERAIS, 2004, grifo nosso).

A tônica dada ao papel do fortalecimento da direção escolar desde os anos de 1991, quando Mello e Silva (1994), ao se referirem ao SECOM, a apontam não como uma política isolada, mas elemento mobilizador de todo um processo de mudança, parece estar, também, na base das mudanças propostas pela reforma de 2003, agora, potencialmente fortalecidas pela produção de normas que a vinculam a outros aspectos da gestão escolar, como a carreira.

A aposta em um novo perfil de diretor, como elemento indutor de mudanças na forma da gestão escolar pode ser vista, também, pelo ritmo impresso à certificação profissional, obrigatória para candidatos a diretor.

Desde 2006, a Resolução SEE nº 852, que estabelecia critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais, já dispunha, no seu texto, que apenas poderiam participar do processo, os candidatos aprovados no exame de certificação, como se pode notar por meio do art. 8º, II, do referido ato:

Art. 8º Poderá participar do processo de indicação de Diretor e de Vice-diretor servidor que comprove:

I – ser detentor de função pública estável ou de cargo das carreiras de Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica, ou ser designado para o exercício de função pública de Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica;

II - ter sido aprovado no exame de Certificação Ocupacional de Dirigente Escolar da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, no caso de Diretor; (...) (MINAS GERAIS, 2006, grifo nosso).

Ocorre que, àquela altura, 2006, a certificação profissional não havia sido regulamentada ainda, o que só ocorreria a partir de 2007 e 2008, com os Decretos 44.538, de 05/06/2007 e Decreto 44.871, de 07/08/2008, respectivamente. Ambos os dispositivos legais decretam, em seus arts. 1º, que “A certificação Ocupacional poderá ser exigida para o exercício de cargos de provimento em comissão, com o objetivo de avaliar as competências projetadas necessárias ao satisfatório desempenho desses cargos” (MINAS GERAIS, 2007; 2008).

Assim, a secretaria de estado da educação, valendo-se da Lei 15.293/2004, que institui as carreiras dos Profissionais de Educação Básica do Estado, introduz como pré-requisito, para os candidatos a diretor, a aprovação no exame de certificação ocupacional.

Agindo assim, o órgão central da Educação induz uma lógica que vai ao encontro de sua proposta de gestão, pautada pelo princípio do “gerenciamento competente das escolas”. Os candidatos a diretores, sabendo que a primeira fase do processo de indicação consiste na certificação, veem-se obrigados a se formarem no contexto do PROGESTÃO que, por sua vez, já os prepara (como bem disse o ex-secretário adjunto da educação) para o exercício do gerenciamento escolar, além de agilizar a ascensão na carreira.

A aproximação do PROGESTÃO com o fortalecimento da direção escolar, via Certificação Profissional, faz-se sentir, entre outras formas, pelos próprios editais que regem o processo. A título de exemplo, o Edital SEE nº 003/2013, elaborado para esse fim, contém uma ampla bibliografia, na qual predomina o ordenamento jurídico que trata da gestão pública, gestão de recursos humanos, administração, orçamento e finanças, referências a avaliações de larga escala, nacionais e estadual, além de todos os módulos e intermódulos do PROGESTÃO, que enfatizam as políticas no âmbito do Estado de Minas Gerais. No edital, não há recomendação bibliográfica de natureza pedagógica, curricular ou didática, que discuta propostas para a educação, nestas esferas do conhecimento.

O Quadro 09 permite uma leitura comparativa do processo de seleção de diretores em quatro momentos diferentes: 1993, quando a metodologia da SECOM é instituída; 2003, ano em que dá início a reforma estatal, no âmbito do Programa Choque de Gestão; 2006, que marca o fim da primeira geração reformista e, finalmente, 2011, que representa o aprofundamento e consolidação da reforma mineira. A escolha por estes momentos se deu em

função de seus governos terem assumido explicitamente a tarefa de implementar uma reforma na área educacional.

Quadro 09. Critérios para escolha de candidato ao provimento de cargo em comissão de diretor na rede estadual de Minas Gerais nos anos de 1993, 2003, 2006 e 2011. (continua)

ESTABELECIMENTO DE CRITÉRIOS PARA ESCOLHA DE CANDIDATO AO PROVIMENTO DE CARGO EM COMISSÃO DE DIRETOR				
CRITÉRIOS OBSERVADOS	RESOLUÇÃO SEE n° 7175/1993	RESOLUÇÃO SEE n° 452/2003	RESOLUÇÃO SEE n° 852/2006	RESOLUÇÃO SEE n° 1812/2011
DISPOSITIVOS LEGAIS UTILIZADOS NA RESOLUÇÃO E SUAS VINCULAÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei n° 7.109, de 13 de outubro de 1977 – Título X. ✓ Edital vincula o processo à formação do candidato por meio da Lei n° 7.109/77, Título X. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não utiliza nenhum dispositivo legal para fundamentar a Resolução. ✓ Edital não vincula o processo a nenhum dispositivo legal, mas utiliza o Teste de Conhecimentos Específicos, 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei n° 869, de 05 de julho de 1952; ✓ Lei n° 7.109, de 13 de outubro de 1977; ✓ Lei n° 15.293, de 05 de agosto de 2004; ✓ Edital passa a vincular o processo de seleção com a carreira instituída pela Lei n° 15.293/2004. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei n° 869, de 05 de julho de 1952; ✓ Lei n° 7.109, de 13 de outubro de 1977; ✓ Lei n° 15.293, de 05 de agosto de 2004; ✓ Lei n° 18.975, de 29 de junho de 2010. ✓ Edital continua a vincular processo de seleção à instituição da carreira e à lei que fixa o subsídio as carreiras.

Quadro 09. Critérios para escolha de candidato ao provimento de cargo em comissão de diretor na rede estadual de Minas Gerais nos anos de 1993, 2003, 2006 e 2011. (continuação)

PROJEÇÕES PARA A FUNÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Necessidade de a escola ser gerenciada por profissionais com competência técnica, legitimado e aceito pela comunidade escolar; ✓ Compromisso de se oferecer às crianças e jovens uma educação de qualidade; ✓ Atendimento às aspirações da comunidade escolar em particular da gestão do ensino público; ✓ Necessidade de se garantir a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliar a participação da comunidade escolar na gestão democrática das escolas estaduais; ✓ Promover o gerenciamento competente para que se torne efetiva a autonomia pedagógica, administrativa e financeira das Escolas Estaduais. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover o gerenciamento competente das escolas estaduais; ✓ Ampliar a participação da comunidade escolar na gestão democrática dessas unidades de ensino. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Promover o gerenciamento competente das escolas estaduais; ✓ Ampliar a participação da comunidade escolar na gestão democrática dessas unidades de ensino.
METODOLOGIA UTILIZADA	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Duas etapas: 1) Aferição de conhecimentos específicos e habilidades gerenciais necessárias ao cargo + prova de títulos; 2) Aprovação do candidato pela comunidade escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Duas etapas: 1) Aferição de conhecimento específico, aptidão para a liderança e habilidades gerenciais necessárias ao exercício do cargo e da função; 2) Indicação pela comunidade escolar da chapa. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Duas etapas: 1) Certificação Ocupacional de Dirigentes Escolares; 2) Indicação da chapa pela comunidade escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Duas etapas: 1) Certificação Ocupacional de Dirigentes Escolares; 2) Indicação da chapa pela comunidade escolar.

Quadro 09. Critérios para escolha de candidato ao provimento de cargo em comissão de diretor na rede estadual de Minas Gerais nos anos de 1993, 2003, 2006 e 2011. (continuação)

REQUISITOS DO SERVIDOR	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ser ocupante de cargo efetivo ou detentor de função pública estável no quadro do magistério; ✓ Ter, no mínimo, dois anos de serviço, ininterruptos ou não, até a data da inscrição, prestados a qualquer tempo na escola que pretende dirigir; ✓ Ter habilidade específica em Administração escolar em nível de licenciatura plena, no caso de direção de escola que ministre ensino médio ou superior, e licenciatura de curta duração, no caso de direção de escola que ministre pré escolar e ensino fundamental. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ser detentor de cargo efetivo, ou ocupante de função pública estável, ou designado para o exercício de função pública; ✓ Contar com dois anos de exercício na Escola Estadual para a qual pretende candidatar-se, na data de inscrição do processo de indicação; ✓ Ter se submetido à primeira etapa do processo de indicação; ✓ Teste de conhecimentos específicos- TCE; ✓ Possuir formação para o magistério de acordo com o nível de ensino ministrado pela escola; ✓ Estar apto a exercer plenamente a presidência da Caixa Escolar, em especial a movimentação financeira e bancária. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ser detentor de função pública estável ou de cargo das carreiras de Professor de Educação; ✓ Básica ou Especialista em Educação Básica, ou ser designado para o exercício de função pública de Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica; ✓ Ter sido aprovado no exame de Certificação Ocupacional de Dirigente Escolar da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, no caso de Diretor; ✓ Possuir formação para o magistério, conforme especificado; ✓ Estar em exercício na Escola Estadual para a qual pretende candidatar-se na data de inscrição ao processo de indicação; 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ser Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica; ✓ Ser detentor de cargo efetivo, efetivado ou de função pública estável; ✓ Ter sido aprovado em exame de Certificação Ocupacional de Dirigente Escolar realizado pela SEE de MG em 2007 ou em 2010, no caso de Diretor; ✓ Possuir curso de licenciatura plena ou equivalente ou curso de pedagogia; ✓ Estar em exercício na escola para a qual pretende candidatar-se; ✓ Ter obtido pontuação igual ou superior a 70% na última avaliação de desempenho, na parte relativo à avaliação qualitativa; ✓ Estar em situação regular junto à Receita Federal do Brasil;
-------------------------------	--	---	---	---

Quadro 09. Critérios para escolha de candidato ao provimento de cargo em comissão de diretor na rede estadual de Minas Gerais nos anos de 1993, 2003, 2006 e 2011. (conclusão)

		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Não ter sido punido disciplinarmente nos 05 (cinco) anos anteriores à data de publicação desta Resolução. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ter obtido pontuação igual ou superior a 70 (setenta) pontos no último período da ✓ Avaliação de Desempenho Individual – ADI ou na última etapa em que foi submetido à Avaliação Especial de Desempenho – AED, no caso de efetivo; ✓ Estar apto a exercer plenamente a presidência da Caixa Escolar, em especial a movimentação financeira e bancária; ✓ Não estar respondendo a processo administrativo, civil e penal nem ter sido punido disciplinarmente nos 05 (cinco) anos anteriores à data da indicação para o cargo ou função. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estar apto a exercer plenamente a presidência da Caixa Escolar, em especial, movimentação financeira e bancária; ✓ Estar em dia com as obrigações eleitorais; ✓ Não estar, nos 05 anos anteriores à data da indicação para o cargo ou função, sofrendo efeitos de sentença penal condenatória; ✓ Não ter sido condenado em processo disciplinar administrativo em órgão integrante da Administração Pública direta ou indireta 05 anos anteriores à data da indicação para o cargo ou função.
--	--	---	--	--

Fonte: Elaboração própria

A primeira delas, a Resolução n° 7175, de 1° de setembro de 1993, situa-se no âmbito da reforma educacional proposta pelo governador Hélio Garcia e já traz no seu texto os pressupostos que devem conduzir a escolha do diretor: “capacidade de gerenciamento por profissionais com competência técnica”. Ao contrário da Resolução SEE 6890/91, cujo texto se fundamentava na Lei 10.486/91 e no Decreto 32.855/91, o processo de escolha de diretores

de 1993 se viu obrigado a suprimir essa fundamentação, uma vez que a ADIN nº 640-1, já havia sido impetrada, questionando a inconstitucionalidade da referida lei.

Diante do impasse, a SECOM, embora utilizando prova escrita para avaliar conhecimentos e habilidades necessárias ao gerenciamento das escolas, valeu-se, unicamente, do critério de formação dos candidatos, dispostos no Título X, da Lei nº 7.109, de 1977, para efeitos legais, no que concerne à edição da Resolução.

A partir de 1991, o termo que passa a ser empregado nas resoluções para seleção de diretores é “gerenciamento”. Entendido na acepção a que lhe atribuíram Clarke e Newman (1997), como a capacidade de tomar decisões, a mudança lexical, levada ao âmbito reformista de 1991, passa a coincidir com as competências esperadas dos novos diretores. Cabe assinalar que, naquele contexto, o discurso oficial evidenciava a necessidade de que as escolas, com a autonomia, inclusive administrativa e financeira, passassem a resolver seus próprios problemas, buscando, para isso, parcerias e mesmo atuando na gestão dos recursos humanos das escolas.

Já na esfera do “Choque de Gestão”, a Resolução SEE nº 452/2003 ratifica a necessidade de “promover o gerenciamento competente”, já referendado na Resolução de 1991, para que a “autonomia pedagógica, administrativa e financeira” se efetive nas escolas. (MINAS GERAIS, 2003). Embora a Resolução de 2003 não se valha de algum ato normativo para se fundamentar, como se observa pelo Quadro 09, ela utiliza o Teste de conhecimentos específicos – TCE como parte do processo, endossando a natureza competitiva que se pretendia dar ao processo, desde o SECOM. O TCE, assim como o SECOM, também possuía edital próprio e as habilidades cobradas se voltavam, em larga medida, para a formação propiciada pelo PROCAD, que se iniciou na segunda gestão de Hélio Garcia, continuou pelos governos Azeredo e Itamar Franco e se manteve, ainda, no primeiro ano do governo Aécio Neves.

A Resolução SEE nº 852, de 2006, por sua vez, é editada já no final da chamada Primeira Geração do Choque de Gestão. Buscando imprimir um caráter gerencial mais intenso ao perfil da direção escolar, no ato produzido pela SEE já se encontra a obrigatoriedade da Certificação Profissional como requisito para o processo de indicação de diretores, mesmo sem ter sido regulamentado, o que ocorreria no ano seguinte, com o Decreto 44.538, de 06/06/2007 e, posteriormente, com a publicação do Decreto nº 44.871, de 07/08/2008.

Outro aspecto dessa resolução diz respeito ao fato de ela vincular a escolha de diretores à avaliação de desempenho individual- ADI e/ou a avaliação especial de desempenho – AED, como se pode verificar pelo trecho seguinte:

Art. 8º Poderá participar do processo de indicação de Diretor e de Vice-diretor servidor que comprove:

I – ser detentor de função pública estável ou de cargo das carreiras de Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica, ou ser designado para o exercício de função pública de Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica;

Especialista em Educação Básica, ou ser designado para o exercício de função pública de Professor de Educação Básica ou Especialista em Educação Básica;

II - ter sido aprovado no exame de Certificação Ocupacional de Dirigente Escolar da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, no caso de Diretor;

III - possuir formação para o magistério, conforme especificado:

a) curso de pedagogia ou licenciatura plena ou graduação acrescida de formação pedagógica docente, para atuar em escola que ministre a educação básica;

b) curso de licenciatura curta para atuar em escola que ministre até os quatro últimos anos do ensino fundamental;

c) curso normal de nível médio, para atuar em escola que ministre apenas a educação infantil ou os anos iniciais do ensino fundamental;

IV - estar em exercício na Escola Estadual para a qual pretende candidatar-se na data de inscrição ao processo de indicação;

V - ter obtido pontuação igual ou superior a 70 (setenta) pontos no último período da Avaliação de Desempenho Individual – ADI ou na última etapa em que foi submetido à Avaliação Especial de Desempenho – AED, no caso de servidor efetivo;

VI - estar apto a exercer plenamente a presidência da Caixa Escolar, em especial a movimentação financeira e bancária;

VII - não estar respondendo a processo administrativo, civil e penal nem ter sido punido disciplinarmente nos 05 (cinco) anos anteriores à data da indicação para o cargo ou função. (MINAS GERAIS, 2006, grifo nosso).

No caso de servidores efetivos, somente os que lograram setenta por cento na ADI tornam-se legíveis a participar do processo de escolha de diretor. O mesmo percentual é aplicado para os servidores em estágio probatório; nesse caso, setenta por cento deve ser a nota mínima obtida por ele, caso deseje fazer parte da indicação.

Além disso, deve-se levar em conta que a SEE utiliza como um dos dispositivos legais, à guisa de fundamentar a Resolução, a Lei nº 15.293/2004, que vincula a promoção na carreira à certificação profissional.

Por fim, a Resolução SEE nº 1812/2011, que fora editada já na terceira geração do Choque de Gestão, mantém a mesma propositura das anteriores, quanto aos requisitos necessários para participação no processo, embora a obtenção da pontuação igual ou superior

a setenta por cento passe a incidir apenas sobre o aspecto qualitativo da avaliação, e não sobre os resultados dos alunos em testes padronizados que corresponde à quantitativa. Isso significa que no desenho da ADI, até o ano de 2010, constava que 30% (trinta por cento) da pontuação estivesse ligada ao alcance das metas contratadas na segunda etapa do Acordo de Resultados, quando as secretarias regionais de ensino e as escolas estaduais assinam o contrato de gestão. No entanto, esse vínculo, de natureza quantitativa, foi interrompido nas edições seguintes da ADI.

Em entrevista a Prado (2012), uma servidora da rede estadual afirma que a descontinuidade desse modelo se deu porque o vínculo entre ADI e contrato de gestão dificultaria outros aspectos na carreira do servidor, por exemplo, ser demitido ou mesmo progredir, uma vez que o Acordo de Resultados é coletivo e a avaliação individual. Ou seja, a progressão de um servidor, assim como sua demissão, ficaria preso ao alcance das metas de um grupo, não dele, individualmente.

Dessa maneira, o processo de indicação de diretores segue vinculado à Lei que institui as carreiras do pessoal da educação, aliado, nesta resolução, à Lei nº 18.975, de 29/06/2010, que fixa o subsídio⁵⁵ das carreiras da educação básica, em substituição ao regime remuneratório anterior, composta de vencimento básico, vantagens temporárias e permanentes.

A despeito da importância de outros fatores para a implementação da reforma gerencial em Minas, que tem nos contratos de gestão a sua expressão mais significativa, um dos atores estratégicos foi mesmo a direção escolar e o seu *empowerment* que principia com o processo competitivo de escolha dos candidatos. A conjugação de seleção com aferição de conhecimento específico de gerenciamento, programa de capacitação obrigatória para diretores com certificação, vinculação de certificação à instituição e promoção na carreira geraram um arcabouço propício e profícuo à agenda reformista na área educacional mineira.

3.5 O sistema mineiro de avaliação: percursos e rumos

A criação de um sistema de avaliação educacional em Minas tem seu marco constitucional na Carta Magna do Estado que estabelece no seu art. 196, X, o estabelecimento da “garantia do padrão de qualidade”, que se daria mediante, entre outros fatores, a “a) avaliação cooperativa periódica por órgão próprio do sistema educacional, pelo corpo docente

⁵⁵ Pode-se definir “subsídio” como um modelo de remuneração constituído de valor único, sem acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio e verba de representação ou outra espécie remuneratória. A esse respeito, ver www.educacao.mg.gov.br

e pelos responsáveis pelos alunos” (MINAS GERAIS, 1989), ou seja, o texto constitucional do Estado já antecipava o preconizado no art. 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, quando trata de “VI - assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (BRASIL, 1996).

Do ponto de vista político-administrativo, a criação de um sistema de avaliação se insere como “um dos esteios do programa de reforma” (MINAS GERAIS, 1997, p.116), dado início no governo de Hélio Garcia, em 1991, e continuada no governo Eduardo Azeredo, que teve como vice-governador o ex-secretário de educação da segunda gestão de Hélio Garcia, Walfrido dos Mares Guia Neto.

Embora o tema da avaliação já estivesse na pauta de discussões propostas pela secretaria de Estado da educação do governo Tancredo Neves, a viabilização de um sistema de avaliação só iria acontecer mesmo no governo sucessivo, coincidindo com a reorganização do Estado central, sustentado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, e que traz no bojo da nova agenda o delineamento de um sistema nacional de avaliação. Todavia, não se pode esquecer que, segundo Freitas (2007, p.07) o interesse estatal pela avaliação remonta, no Brasil, aos anos de 1930, no âmbito da pesquisa institucionalizada e do planejamento educacional, sendo somente no final dos anos de 1980 que se pode falar em um de sistema avaliativo, de fato.

Em 28.06.1984, uma conferência proferida pela Professora Ethel Bauzer Medeiros⁵⁶, a convite da Secretaria de Estado de Educação, no auditório da própria SEE/MG, já põe o tema das avaliações na pauta de discussões, uma vez que, segundo ela, a sociedade apresentava-se cada vez mais pluralista, e, por isso mesmo, os consensos estavam se tornando menos frequentes, daí a ser avaliação mais necessária.

Naquele encontro, a conferencista ainda chama a atenção para a “medida” em educação que vai além da mera verificação do que o aluno aprende na escola, sendo, para Medeiros:

um campo vasto e, englobando áreas como as que se seguem, já conta com largo patrimônio de conhecimentos, técnicas e instrumentos. Entre os problemas que ajudam a resolver, destacam-se:
(....)

⁵⁶EthelBauzer Medeiros era, àquela altura, professora plena do Instituto de Estudos Avançados em Educação, da Fundação Getúlio Vargas – RJ.

- a utilização que a escola faz dos resultados da avaliação do rendimento dos alunos;
- o exame da eficiência do professor na condução do processo ensino/aprendizagem;
- a investigação da eficácia da escola para o controle da qualidade do produto, que anualmente entrega à sociedade;
- a observação da sensibilidade da escola às necessidades, tendências e aspirações da comunidade (análise das reformulações e inovações que vai cuidando de fazer, ao longo dos anos). (MEDEIROS, 1984, p. 54-55).

Essa primeira sinalização tornou-se algo mais concreto, a partir do início dos anos de 1990 e, desde então, passou por mudanças bastante significativas ao longo do tempo para, finalmente, inserir-se na reforma mineira de 2003.

Cabe observar que o mesmo caráter de “esteio” que as avaliações assumiram na reforma de 1991, também se pode verificar em 2003. Juntamente com o fortalecimento da direção escolar, o sistema de avaliação teve um papel central na redefinição da política educacional em Minas, haja vista que em torno dessas duas medidas gravitam uma série de outros atos executivos que, juntos, levam o Estado a basear sua atuação na área educacional nos contratos de gestão.

3.6 Fundamentos e características

A decisão em criar um sistema de avaliação educacional, no discurso oficial, está associada a algumas questões que, de maneira direta ou não, remetem à qualidade da educação oferecida em Minas. O pressuposto de que um sistema avaliativo crie condições para se conhecer o sistema educacional e, assim, avaliar seu desempenho é uma das crenças sob as quais repousa a decisão de incluir entre as prioridades do governo de 1991, para a área educacional, o Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais.⁵⁷

Nesse processo, estaria, também, relacionada a questão da autonomia da escola. À medida que as avaliações disponibilizassem os dados do sistema educacional, teoricamente, os professores se apropriariam desses dados de forma a tornar efetiva a autonomia pedagógica

⁵⁷ Na conferência proferida em 23 de outubro de 1991, intitulada a “Hora da Chamada”, promovida pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o então Secretário de Educação do Governo de Hélio Garcia (1991-1995) apresentou o plano de reorganização do sistema estadual de ensino e descreveu os compromissos assumidos pelo Governador. As prioridades apresentadas por ele consistiam na autonomia da escola, fortalecimento da direção da escola através de liderança da diretora e colegiado, programa de aperfeiçoamento e capacitação, com treinamento de professores, especialistas e funcionários, avaliação do sistema estadual de educação e integração com os municípios. Ver Mares Guia Neto, Walfrido Silvino. A realidade da educação em Minas Gerais. Estudos em Avaliação Educacional, jul.-dez., n° 6. Fundação Carlos Chagas. São Paulo, 1992.

no interior das escolas. Além disso, as avaliações estariam relacionadas à *accountability* vertical, ou seja, à necessidade de informar a sociedade sobre o desempenho das escolas.

Baseando-se, pois, nessas convicções, amparado legalmente pela Constituição Estadual e contando com a ajuda de consultoria externa⁵⁸, o órgão central da educação criou a Diretoria de Avaliação de Ensino – DAVE que, posteriormente, foi transformada no Centro de Qualidade de Avaliação e Informação Educacional – CEAVE que buscava garantir “maior autonomia ao sistema de avaliação, criando melhores condições para sua operacionalização”, uma vez que o CEAVE estava “ligado, diretamente, ao gabinete do Secretário” (SOUZA, 1999, p. 64)⁵⁹.

No contexto do CEAVE, deu-se início à avaliação sistêmica na rede estadual. Os primeiros ciclos de provas aconteceram de dois em dois anos e as séries a serem avaliadas seguiam uma lógica própria: os alunos do 3º ano do ensino fundamental seriam avaliados porque, assim, supostamente, se teria um conjunto de informações sobre a qualidade do ensino nos Ciclos Básicos de Alfabetização – CBA; ao avaliar os alunos da 5ª série, se poderia obter informações sobre toda a primeira etapa do ensino fundamental; os alunos da 8ª série fariam as provas sob a justificativa de ser essa a finalização de uma etapa do ensino “que não tem continuidade para uma parcela expressiva do alunado que não prossegue seus estudos em nível de ensino médio” e, por fim, seriam avaliados os alunos do 2º ano do ensino médio e aqueles da 3ª série de habilitação para magistério. O primeiro grupo se justificaria pelo fato de não se achar, até aquele momento, “contaminado pela influência dos cursos preparatórios” e o segundo porque seria capaz de fornecer dados sobre as condições em que estaria se dando a preparação dos futuros professores das séries iniciais do ensino fundamental (VIANNA; ANTUNES; SOUZA, 1993).⁶⁰

A aplicação bienal dos testes seguia, em tese, a lógica da intervenção, isto é, diante dos resultados apurados, esperava-se haver tempo hábil para o trabalho de intervir nos problemas, quando os dados apontassem a necessidade, antes que os alunos fossem avaliados novamente. Entretanto, com a introdução da progressão continuada na rede estadual, em 1998, alterou-se esse cronograma e as provas passaram a ser feitas anualmente com os alunos das séries já mencionadas.

58 A Secretaria de Estado da Educação contou, neste processo, com a consultoria externa de Heraldo Marelím Vianna, nos aspectos teóricos e metodológicos da avaliação. Àquela altura, Heraldo Vianna era pesquisador sênior da Fundação Carlos Chagas.

59 Maria Alba de Souza foi diretora da DAVE/CEAVE no período de 1991 a 1998.

60 Todos os três autores (Heraldo Marelím Vianna, Ana Lúcia Antunes e Maria Alba de Souza) estavam diretamente envolvidos na implementação do sistema de avaliação mineiro. O primeiro, pesquisador sênior da Fundação Carlos Chagas, era consultor externo da SEE/MG para essa finalidade e as outras duas eram dirigentes da Secretaria de Educação, atuantes no setor de avaliação criado àquela altura.

No que diz respeito ao sistema de avaliação que melhor se adequaria ao sistema de ensino mineiro, Vianna, Antunes e Souza (1993, p.10, grifo nosso) afirmam que:

o Programa de Avaliação do Ensino de Minas Gerais partiu do princípio de **que o modelo de avaliação dever ser integrado ao modelo instrucional**; ou seja, entre ambos deve existir uma unicidade, sem a qual não se poderá afirmar que o ensino estaria concretizando seus objetivos, e nem que a avaliação estaria efetivamente constatando a experiência entre o ensino e o desempenho escolar.

Levando-se em conta esse pressuposto, optou-se, segundo os autores, por criar um sistema que levasse em conta o contexto mineiro, que buscasse estar em consonância “com valores e objetivos perseguidos pelos professores da escola fundamental de Minas Gerais”. (p.10). Assim, entre provas referenciadas a critério, normas ou objetivos, escolheu-se o último, haja vista que ele seria capaz de refletir os objetivos específicos do programa recém-criado, enquanto os primeiros, de acordo com os autores, eram absolutamente desconhecidos da realidade brasileira, salvo uma ou outra exceção.⁶¹

No que se refere à amostra da população a ser avaliada, Vianna, Antunes e Souza (1993, p. 19-20, grifo nosso) enfatizam que, embora a avaliação por amostragem fosse confiável, graças à precisão das técnicas empregadas, optou-se por adotar o modelo censitário, “com a intenção deliberada” de:

- I- criar uma cultura da avaliação em todo o sistema, considerando que a prática avaliativa é bastante episódica na escola. A exclusão de alunos e escolas, possivelmente, não geraria um maior comprometimento dos professores;
- II – influenciar, através de instrumentos utilizados (provas), sobre a qualidade das práticas avaliativas que cada escola usa, bastante precárias em muitas escolas de diferentes regiões;
- III –possibilitar que todas as escolas, seus professores e seus alunos realizem uma **auto-avaliação, comparando os resultados da sua escola com os de outros municípios, da região e do Estado**;
- IV- levar os professores a uma atividade cooperativa dentro da própria escola e com membros integrados do Colegiado da Escola, que, segundo as normas estabelecidas, também participam da avaliação, atuando, todos, no controle do ensino de qualidade e elaborando relatórios da avaliação;

61 Para Vianna, Antunes e Souza (2003, p. 11) “a principal função de uma avaliação a critério é verificar se o estudante domina um critério específico ou atingiu um determinado padrão de desempenho”, (...) os “objetivos instrucionais são fundamentais para a construção de uma avaliação” dessa natureza, o que não dialoga com o tipo de ensino empregado no Brasil, voltado para a transmissão pura de conhecimento. Os autores ainda chamam a atenção para o caráter binário desse sistema, no qual os resultados se apresentam, basicamente, em termos de satisfatório x insatisfatório; sucesso x fracasso. Quanto aos testes referenciados por normas, os autores explicam que a sua função é estabelecer a posição relativa do estudante em um grupo normativo, sendo os itens dos testes construídos “para discriminar estudantes” (2003, p. 14). A esse respeito, ver Vianna; Antunes, Souza, (1993).

V – identificar as escolas que, face às deficiências constatadas, necessitam de assistência que lhes garanta melhores condições materiais e de aprimoramento de seus recursos humanos;

VI – **positivar, no conjunto do sistema, as escolas com melhor desempenho a fim de que seus professores e demais participantes do processo educativo possam ter o seu mérito reconhecido;** e, finalmente,

VII – permitir que as opções avaliativas propostas no Programa de Avaliação contribuam, efetivamente, para que todas as escolas alcancem sua autonomia, sobretudo pedagógica.

Alternando entre anos pares e ímpares, a 3^a, 5^a, 8^a séries do ensino fundamental e a 2^a e 3^a séries do ensino médio eram avaliados nas seguintes áreas de conteúdo:

Quadro 10. Provas aplicadas pelo Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais entre 1991 e 1993.

Provas e demais instrumentos aplicados no Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais - 1991-93					
ÁREAS DE CONTEÚDO	NÚMERO DE QUESTÕES POR SÉRIE				
	3 ^a	5 ^a	8 ^a	2 ^a /2 ^o grau	3 ^a /4 ^a Hab. Mag.
1. Português + Redação	30	30	30	30	-
2. Matemática	30	30	30	-	-
3. Ciências	30	-	-	-	-
4. Conhecimentos Gerais	-	-	-	-	-
4.1. História	-	15	15	-	-
4.2. Geografia	-	15	15	-	-
4.3. Ciências	-	20	20	-	-
5. Estudos Sociais	-	-	-	-	-
5.1. História	-	-	-	20	-
5.2. Geografia	-	-	-	20	-
6. Matemática / Física	-	-	-	20 + 20	-
7. Química / Biologia	-	-	-	20 + 20	-
8. Conteúdos Básicos para Magistério	-	-	-	-	50
9. Questionário para Aluno	10	30	50	-	50
10. Questionário de Atitude	-	-	-	34	-

Fonte: Vianna; Antunes; Souza, 1993.

A metodologia escolhida para a enturmação os alunos das séries selecionadas foi denominada censitário parcial. Embora todos fossem submetidos à avaliação, cada um deles respondia apenas uma das provas, com exceção da redação que era para todos. Dentro de uma mesma sala de 8^a série, por exemplo, nem todos os alunos faziam provas de português. Alguns faziam de ciências, outros de matemática e mais alguns de história. A escolha era aleatória, sendo que cada aluno tinha a mesma probabilidade de fazer qualquer uma das provas.

As razões apresentadas para a utilização dessa estratégia visavam, segundo seus idealizadores, três aspectos: i) desejava-se desvincular, nas primeiras avaliações, os resultados do rendimento do aluno do desempenho profissional de seus professores; ii) esperava-se evitar que os resultados dos alunos, para o bem ou para o mal, não fossem vinculados a critérios de homogeneidade das turmas, como, usualmente, ocorria na enturmação das escolas; iii) desejava-se ocupar apenas um dia do calendário escolar com a aplicação de todas os testes (VIANNA; ANTUNES; SOUZA, 1993).

No tocante à divulgação dos resultados, diferentes formatos foram utilizados, de acordo com esses autores, tendo em vista o público a que se dirigia. Dessa maneira, foram produzidos relatórios detalhados com comentários de questões que eram encaminhados às escolas e que, por sua vez, estariam incumbidas de gerar um relatório com o objetivo de apresentarem os dados aos pais. Havia, também, segundo os autores, a preocupação de que esses resultados chegassem a outro público, externo à escola. Legisladores, sindicatos, imprensa em geral também recebiam estatísticas e relatórios produzidos pelo órgão central.

O Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino de Minas Gerais manteve esse desenho original até o ano de 1998, quando, no governo de Itamar Franco (1999-2002), foi substituído pelo Sistema Mineira de Avaliação da Educação Pública - SIMAVE, criado pela Resolução SEE 104, de 14 de julho de 2002 e implantado como componente do Programa de Avaliação da Rede Pública da Educação Básica (PROEB).

Segundo Sousa e Oliveira (2007), as razões pelas quais se resolveu pela reestruturação do programa de avaliação, utilizado até aquele momento pela Rede Estadual, não foram encontradas em quaisquer dos documentos consultados, no âmbito da pesquisa coordenada pelos autores, que “visava cotejar sistemas de avaliação implementados por cinco Unidades Federadas do país, [Bahia, Ceará, Minas Gerais, Paraná e São Paulo] buscando compreender seus pressupostos e contornos, bem como analisar se e como os resultados produzidos vêm informando a formulação e implementação de suas políticas educacionais” (SOUSA; OLIVEIRA, 2007, p. 9).

Ainda de acordo com os autores, a única menção à mudança do desenho do sistema de avaliação foi feita em tom de crítica ao modelo anterior, no sentido de que os resultados apurados pelas avaliações não eram incorporados pelas escolas, em larga medida (SOUSA; OLIVEIRA, 2007).

De fato, pouco ou nada foi encontrado, também no âmbito desta pesquisa, acerca das razões de tal mudança. A “necessidade crescente por informações mais precisas e seguras que orientassem a gestão do sistema educacional e do trabalho pedagógico nas escolas” foi a

justificativa apresentada por Pinto e Saraiva (2010, p. 123), para a criação do SIMAVE, ao escreverem sobre a trajetória da avaliação educacional em Minas Gerais.

A discussão do sistema mineiro de avaliação aparece, também, de forma bastante lacônica no documento “Escola Sagarana: Educação para a vida com dignidade e esperança” em que são apresentadas, pelo Secretário da Educação e Secretária Adjunta, as diretrizes, metas e os objetivos que norteariam a criação do Sistema Mineiro de Educação, além do pronunciamento do então governador do Estado, Itamar Franco.

Entre os objetivos elencados, está aquele que propõe “avaliar a qualidade do ensino em todos os níveis e modalidades, mediante exames de rendimento dos alunos, metodologias de controle e acompanhamento, estudos e pesquisas” (MINAS GERAIS, 1999, p.23). E, mais adiante, ao tratar das “diretrizes operacionais”, encontra-se a seguinte propositura:

5.13. Programa de Avaliação de Desempenho

OBJETIVO: Promover a constante melhoria da qualidade do ensino, aperfeiçoamento das técnicas e métodos pedagógicos, a qualificação crescente dos profissionais da Educação e a obtenção de padrões elevados de sucesso no processo de ensino e aprendizagem.

METAS: **Introduzir no Sistema Mineiro de Educação mecanismos permanentes e modernos de avaliação do desempenho das escolas,** profissionais e alunos para apuração da qualidade e dos resultados educacionais.

ESTRATÉGIA: Estabelecer regimes de cooperação e convênios com universidades, preferencialmente as instaladas em Minas Gerais para realização de pesquisas, estudos e projetos, bem como para capacitação de pessoal.

AÇÕES: **Contratação de grupo de pesquisadores para elaboração, em conjunto com a Secretaria de Educação, de projeto piloto para avaliação do sistema escolar** e capacitação de recursos humanos.

INÍCIO: setembro de 1999.

PARCERIAS: Universidade Federal de Juiz de Fora, Universidade Federal de Minas Gerais e Universidade Federal de Viçosa. (MINAS GERAIS, 1999, p. 61, grifo nosso).

Ainda que o documento não apresente as razões para a mudança no sistema avaliativo, algumas pistas nos levam a crer que neste documento estaria anunciada a alteração.

A necessidade de modernizar o sistema, a contratação de um grupo de pesquisadores para projeto piloto, a parceria com a Universidade Federal de Juiz de Fora, além da data tomada como início da mudança, setembro de 1999, são indícios que nos fazem acreditar que aqui já estava decidida a implementação do SIMAVE que passa a existir em 2000, coordenado pela Universidade Federal de Juiz de Fora, que, por sua vez, “estabeleceu um consórcio com instituições de ensino superior do Estado, distribuídas de acordo com as

regiões das superintendências de ensino, sendo coordenadas pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação – CAED” (SOUSA; OLIVEIRA, 2007, p. 102).

Do SIMAVE, àquela altura, fazia parte somente o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica – PROEB, que avaliava alunos do 5º e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio.

Ainda na gestão de Itamar Franco, no ano de 2000, foram avaliados os alunos destas séries nos conteúdos de língua portuguesa e matemática; em 2001, ciências humanas e ciências da natureza e, em 2002, língua portuguesa.

Embora esse governo seja apontado apenas pela reformulação do SIMAVE, sem maiores justificativas para tal, e pela implementação do programa de formação continuada “Escola Sagarana”, a análise feita, no âmbito desta pesquisa, do plano educacional apresentado pelo então secretário Murílio de Avellar Hingel constatou que algumas importantes medidas que desembocaram na reforma empreendida a partir de 2003 foram gestadas neste governo, não tendo sido implementadas devido a problemas ocorridos na esfera legislativa.

Em 31 de outubro de 2002, Itamar Franco encaminha à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 2.431/2002, em que institui o Sistema Mineiro de Educação. Um dos pontos que foi vetado, de início, pelo Legislativo, foi a criação da “Agência Mineira de Avaliação Educacional” que, embora, o Projeto de Lei não esclarecesse a sua natureza, tratou de atribuir-lhe as competências, como se observa no Capítulo I, Seção I, Art. 23, III:

Capítulo I

Do Conselho Estadual de Educação

(...)

Seção I

Da competência

Art. 23 – Compete ao Conselho Estadual de Educação, sem prejuízo das atribuições a ele conferidas na Constituição do Estado:

(...)

III – autorizar e supervisionar o funcionamento do ensino privado e avaliar-lhe a qualidade, em colaboração com a Agência Mineira de Avaliação Educacional. (MINAS GERAIS, 2002).

Os profissionais que integrariam a Agência seriam, de acordo com o art. 28, indicados, estando o Fórum Mineiro de Educação responsável por essa indicação.

O Legislativo, diante da imprecisão da natureza da agência proposta, sugere uma emenda, retirando-a do projeto:

Conforme lição de Carlos Roberto Jamil Cury (“Medo à Liberdade e Compromisso Democrático”. Ed. do Brasil, 1997, p. 100 e seguintes), a

LDB adota dois princípios que se completam: por um lado, pauta-se pela flexibilidade, permitindo que os sistemas de ensino e as escolas encontrem a melhor forma de cumprir suas funções; por outro, adota a avaliação, para controlar o resultado das iniciativas e fornecer informações para a melhoria do sistema. Assim, é positiva a intenção de se instituir o Sistema Mineiro de Avaliação Educacional. Contudo, determina o projeto que esse sistema seja gerido pela Agência Mineira de Avaliação Educacional, sem definir a natureza jurídica dessa Agência: se trata de um órgão da Secretaria da Educação ou de uma autarquia, seguindo o modelo federal das agências executivas ou reguladoras. Sob o enfoque próprio desta Comissão, não pode a lei mencionar a referida Agência sem a criar, explicitando a sua natureza e os seus vínculos institucionais. Dessa forma, apresentamos emenda retirando a menção à referida Agência, o que, diga-se de passagem, não compromete o Sistema de Avaliação. Eis o fundamento da Emenda nº 15. (MINAS GERAIS, 2002).

Intimamente ligado à Agência, o projeto de lei apresenta, pela primeira vez, no âmbito do estado mineiro, a figura do contrato de gestão e a instituição de metas. Ainda que o texto não trate a questão de forma pormenorizada, prevê a utilização de metas em contratos de gestão para os mandatos de diretores, vices e diretores de superintendência de ensino, que estariam sob a responsabilidade avaliativa da Agência Mineira de Avaliação Educacional.

Art. 32 - O cargo de Diretor da Superintendência Regional de Ensino, no âmbito da rede estadual de educação, será exercido com observância de contrato de gestão, firmado entre o titular do cargo e a Secretaria de Estado da Educação, formulado com a participação da sociedade e baseado em compromissos assumidos publicamente.

§ 1º - O cumprimento das metas assumidas no contrato de gestão será alvo de avaliação pelo Sistema Mineiro de Educação, por meio da Agência Mineira de Avaliação Educacional.

(...)

§ 2º - O contrato de gestão será formalizado junto ao termo de posse do Diretor de Superintendência Regional de Ensino, integrando-se aos compromissos legalmente exigíveis no desempenho de suas atribuições.

(...)

Art. 43 - O mandato de Diretor e de Vice-Diretor de escola pública estará vinculado a contrato de gestão estabelecido através de programa assumido publicamente.

§ 1º - O contrato de gestão contará, em sua formulação e implementação, com o apoio e fiscalização da comunidade escolar e da região atendida.

§ 2º - O contrato de gestão será formalizado junto ao termo de exercício do Diretor e do Vice-Diretor de Escola Estadual, integrando-se aos compromissos legalmente exigíveis no desempenho de suas atribuições.

§ 3º - O cumprimento do contrato de gestão deverá ser avaliado e monitorado pelo Colegiado Escolar, pela comunidade e pela administração pública estadual ou municipal à qual se subordina. (MINAS GERAIS, 2002, grifo nosso).

A reação da Comissão de Constituição e Justiça também, neste aspecto, foi contrária à proposição, apresentando a Emenda n° 14 que suprimia o art. 43, embora tenha se silenciado sobre o art. 42, que se referia ao cargo de diretor de superintendência de ensino.

Ainda que se admita a eleição para Diretor de Escola, não se pode transformar o programa do candidato eleito em contrato de gestão, conforme propõe o art. 43 da proposição. Em um contrato, os contratantes assumem direitos e obrigações em face de um acordo de vontades. Eleito o Diretor, o Estado não contrai nenhuma nova obrigação que não esteja definida em lei. Se prevalecesse a eleição para Diretor, poder-se-ia estabelecer, por exemplo, que o cumprimento de seu programa fosse considerado critério para a avaliação do seu desempenho. Contrato de gestão é expressão imprópria para definir a relação entre servidor e Estado, razão pela qual apresentamos a Emenda n° 14. (MINAS GERAIS, 2002).

Percebe-se, pois, que vários importantes passos dados por Aécio Neves, a partir de 2003, já haviam sido introduzidos no debate pelo seu antecessor, embora sem lograr êxito. Primeiro porque as emendas suprimiram os artigos que tratavam tanto da agência de avaliação, quanto dos contratos de gestão. Segundo, porque as outras questões propostas no seio do projeto de lei que visava à instituição do Sistema Mineiro de Educação também naufragaram devido ao arquivamento da proposição em decorrência do final da legislatura.

Cabe, ainda observar, duas questões, nessa mesma direção. Foi, também, no governo Itamar Franco, que a Emenda Constitucional n° 49, de 13 de junho de 2001, alterou os arts. 13, 14, 15, 20, 23, 27, 30, 31, 3 e 35 da Constituição do Estado e acrescentou dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Embora não tenha sido objeto de fundamentação no projeto de lei n° 2.431/2002, tudo leva a crer que o então governador valeu-se daquela emenda para propor a instituição de metas e contrato de gestão na educação, tendo em vista que o art. 14, §10 dispõe sobre a flexibilidade na administração pública, por meio de instrumento específico:

§ 10 – A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante instrumento específico que tenha por objetivo a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

§ 11 – A lei disporá sobre a natureza jurídica do instrumento a que se refere o § 10 deste artigo e, entre outros requisitos, sobre:

I – o seu prazo de duração;

II – o controle e o critério de avaliação de desempenho;

III – os direitos, as obrigações e as responsabilidades dos dirigentes;

IV – a remuneração do pessoal. (MINAS GERAIS, 2001).

O “instrumento específico”, a que o § 10 se refere, tomou a feição de contrato de gestão no governo sucessivo, no âmbito do Choque de Gestão e, posteriormente, no Estado

para Resultados que, por sua vez, só foram viabilizados devido à proposta de delegação, emblematicamente, solicitada por Itamar Franco, ao final do seu mandato, por meio da Mensagem nº 343, de 12 de novembro de 2002, a ser concedida à gestão de Aécio Neves.

Ainda que a Agência Mineira de Avaliação não tenha se concretizado, o SIMAVE continuou sendo utilizado o que permitiu a Aécio Neves, assumindo o poder, dar continuidade à aplicação das avaliações, em 2003, sendo o conteúdo de matemática objeto de exame nesse ano. Já nos anos seguintes, o SIMAVE fora interrompido, só retornando em 2006, quando passa a utilizar a Teoria de Resposta ao Item – TRI como metodologia de avaliação, com o intuito de que os resultados da avaliação mineira se “tornassem comparáveis nas suas sucessivas edições e também com os resultados do SAEB” (PINTO; SARAIVA, 2010, p. 123).

A partir de então (até o presente momento, 2014), as avaliações passaram a ser aplicadas anualmente, medindo os níveis de alfabetização dos alunos do 3º ano (no âmbito do PROALFA), além do desempenho dos alunos do 5º e 9º anos do ensino fundamental, 3º ano do ensino médio, tanto da rede estadual, quanto redes municipais, em língua portuguesa e matemática.

Cabe assinalar, aqui, que embora já houvesse adesão de municípios mineiros ao SIMAVE, nas duas gestões do governador Aécio Neves, o Decreto nº 45.550, de 15 de fevereiro de 2011, revogado mais recentemente pelo Decreto nº 46.230, de 29 de abril de 2013, impulsionou essa adesão, à medida que seu texto prevê a exigência de uma contrapartida social dos municípios para a transferência voluntária de recursos do Estado, conforme fica explicitado pelo art. 2º, do dispositivo legal:

Art. 2º - Além dos dispositivos legais em vigor, a transferência voluntária de recursos para Município, que tenha por objeto a execução de obras de infraestrutura, por meio de celebração de convênio de saída, acordo ou instrumento congênere, fica condicionada ao oferecimento de contrapartida social pelo Município beneficiado. (MINAS GERAIS, 2011).

A contrapartida social a que o art. 2º se refere, está prevista no Plano Básico de Mobilidade Social, sendo viabilizado pela fixação de metas e ações, previstas nesse plano, cujo objetivo seria melhorar os indicadores na área da educação, assistência social e saúde.

Para a área educacional, o art. 5º do Decreto 46.230/2013, prevê que os indicadores contratados com o município deverão aferir:

[...]

I – na área da educação:

a) taxa de distorção idade-série no ensino fundamental;

- b) taxa de abandono no ensino fundamental;
 - c) percentual de alunos do 3º ano do ensino fundamental da rede municipal no nível recomendado de leitura no Programa de Avaliação da Alfabetização – Proalfa;
 - d) percentual de alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal no nível recomendado de proficiência em português no Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica – Proeb;
 - e) percentual de alunos do 5º ano do ensino fundamental da rede municipal no nível recomendado de proficiência em matemática no Proeb;
 - [...]
- (MINAS GERAIS, 2013).

Como se pode notar, a contrapartida social do município está intrinsicamente ligada às metas contratados pelo governo com as escolas estaduais, no Acordo de Resultados e relacionado, de maneira significativa, ao Sistema de Avaliação Mineiro, o SIMAVE.

A crescente tendência do aumento de responsabilidades dos municípios pela oferta educacional, já discutido por Pinto (2007)⁶², com recursos escassos, no contexto de um pacto federativo pouco claro, a transferência voluntária de recursos para os municípios, ao que tudo indica, contribuiu para que a adesão dos municípios ao SIMAVE fosse mesmo totalizante.

3.7 Vinculações

O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Escola Pública – SIMAVE não apresentou alteração no seu desenho ou metodologia, no primeiro ano da gestão Aécio Neves. Contudo, após a aplicação da edição de 2003 dos testes do PROEB - àquela altura somente o PROEB compunha o SIMAVE - ele é interrompido para que toda uma reformulação curricular fosse implementada e, assim, o SIMAVE pudesse estar diretamente ligado à matriz curricular adotada pelo Estado, o que possibilitaria ao órgão central da Educação, no contexto da reforma que se implementava, potencializar os efeitos das avaliações, levando-as a assumirem outras possibilidades, que não apenas o fornecimento de informações para a tomada de decisões como se tem em mente, aprioristicamente, quando se pensa na finalidade de um sistema avaliativo.

62 Em artigo de 2007, José Marcelino de Rezende Pinto, ao analisar a política de fundos na política educacional recente, afirma que em todas as região do Brasil constata-se que a “municipalização avançou, de tal forma que a rede municipal, que, em 1991, era responsável por 35% das matrículas públicas do ensino fundamental (um patamar que remonta à década de 1950), passou a responder por 60% dessas matrículas em 2006. O Nordeste é a região onde esse processo mais avançou, atingindo, neste último ano, 77% das matrículas” (PINTO, 2007, p. 878).

Dois anos foi o tempo necessário para que as principais medidas que viabilizassem a articulação do SIMAVE a outros elementos da reforma fossem efetivadas, de modo a estabelecer o alinhamento estratégico⁶³ da educação com a macropolítica governamental.

O primeiro passo dado nesse sentido pode ser compreendido na implementação, pela Secretaria de Estado da Educação, do Projeto Escolas-Referência, em 2004. Tão logo ocorre a suspensão do SIMAVE/PROEB, a SEE, ainda em 2003, desenvolve um projeto piloto com três escolas estaduais, a que se deu o nome de Escolas-referência, conhecidas por, supostamente, desenvolverem boas propostas pedagógicas de modo a lidar com problemas enfrentados por elas. O cerne do projeto consistia na formação de um Grupo de Desenvolvimento Profissional – GDP, dentro das escolas, em horário de trabalho, que pudesse atuar como multiplicadores das discussões travadas no âmbito do projeto, entre os demais professores da rede estadual.

Nas palavras da Secretaria de Estado da Educação, o Projeto Escolas- Referência:

é um exemplo bem sucedido de projeto com foco bem definido. Ele reúne escolas que, pelo trabalho que já realizaram ou que ainda vêm realizando, lograram alcançar o reconhecimento da comunidade em que atuam. São 220 escolas, com mais de 350 mil alunos, escolhidas dentre as maiores e mais tradicionais de Minas, distribuídas por mais de 100 municípios que abrangem 65% da população do nosso Estado. Cada uma dessas escolas escolheu uma outra, como associada, com a finalidade de estender os benefícios do projeto, as boas ideias e práticas educativas, a um número maior de escolas e de alunos. (MINAS GERAIS, 2007).

Assim, após a fase piloto, já em 2004, o projeto Escolas-Referência foi estendido a 220 escolas em todo o estado. Para participar do projeto, as escolas deveriam obedecer a certos requisitos como estar localizadas em municípios com mais de 30.000 habitantes; o ensino médio deveria ter mais de 1000 alunos, além da escola possuir um histórico de experiências significativas na área pedagógica ou de gestão escolar (MINAS GERAIS, 2004).

Cada um dos Grupos de Desenvolvimento Profissional – GDP que se formava, era constituído de, pelo menos, quatorze professores de áreas variadas, em exercício na escola. Eles escolhiam, por sua vez, um coordenador responsável pela mediação das discussões no âmbito escolar. Ficava a cargo da SEE o fornecimento dos Guias de Estudos e da Proposta Curricular que orientavam as discussões do GDP.

63 Alinhamento estratégico ou posicionamento estratégico é o ingrediente responsável pela escolha do “conjunto de coordenadas que proporciona uma orientação única, sinérgica e integradora de toda a organização”. A esse respeito, ver Porto; Silveira (2010), In. Guimarães;Pordeus;Campos (2010).

Havia, por trás do projeto de Escolas-Referência e dos Grupos de Desenvolvimento Profissional – GDP, uma razão específica que era criar um Currículo Básico Comum – CBC para a rede estadual, inicialmente para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio.

É nesse sentido que a SEE afirmava que:

Em todas as Escolas-Referência há um grupo de professores reunidos num GDP, com a responsabilidade específica de executar projeto de acompanhamento e avaliação de implantação do CBC na sua escola. Esse grupo recebe orientação técnico-pedagógica e financiamento da SEEMG para realizar o seu trabalho. (MINAS GERAIS, 2005, p. 34).

Cabe assinalar, no âmbito da criação de um currículo básico comum, que, desde o primeiro momento, o alto escalão da área educacional do governo soube conduzir suas decisões de modo a reduzir resistências ou tensões que a uniformização do currículo comum pudesse suscitar entre os professores por, talvez, entendê-la como um elemento cerceador da autonomia pedagógica.

Nesse sentido, duas estratégias alocadas pelo órgão central foram definidoras do sucesso de implementação do programa: primeiro, o fato de todo o desenvolvimento do GDP ter se dado num ambiente de confiança favorável, isto é, desde o primeiro momento, a SEE trabalhou no sentido de convencer os professores de que o currículo era uma construção coletiva. De fato, os professores contribuíram para o debate e apresentação de sugestões que levaram à construção do CBC, todavia, a capacidade de mensurar em que medida o currículo é resultado dos GDPs é algo que, acredita-se, ainda demandar pesquisas.⁶⁴

Outro fator que contribuiu para a disseminação dos Grupos de Desenvolvimento Profissional foi o fato de os diretores terem sido os porta-vozes da SEE junto ao grupo de servidores. Ao que parece, era do interesse dos diretores que a escola abraçasse o projeto. Ao aceita-lo, estando dentro dos critérios já mencionados, as unidades escolares passavam a gozar do *status* de Escola-Referência e, consequentemente, a ter prioridade no repasse de recursos para implementação de reformas do prédio, quadras escolares, laboratórios, como se expressa a SEE/MG (2007):

Para que as Escolas-Referência adquirissem as condições necessárias para iniciar um amplo projeto de transformação do ensino médio, a SEE fez, em 2004 e 2005, um investimento total de pouco mais de R\$55 milhões, o que representa um investimento médio de quase R\$150 milhões por escola.

64 A autora do trabalho foi parte integrante de um dos Grupos de Desenvolvimento Profissional –GDP, nos anos de 2004 e 2005, quando fazia parte do quadro de professores da rede estadual de ensino de MG e era lotada em uma das Escolas-Referência.

Esses recursos foram aplicados na aquisição de computadores para os laboratórios de informática, na contratação de serviços de banda-larga para acesso à internet, na aquisição de livros didáticos de Português e Matemática, no financiamento de projetos de ensino dos Grupos de Desenvolvimento Profissional (GDP e GDPeas), na capacitação de professores e diretores, mas, principalmente na reforma e ampliação das instalações físicas das escolas. (MINAS GERAIS, 2007).

O Quadro 11. possibilita ver, de forma desagregada, os investimentos a que a SEE/MG se refere ao tratar da priorização do repasse de recursos às Escolas-Referência:

Quadro 11. Investimentos nos Projetos Escolas-Referência da rede Estadual de Minas Gerais no período de 2003 a 2005.

INVESTIMENTOS PROJETO ESCOLAS-REFERÊNCIA			
ITENS	2005	2004/2003	TOTAL
Livro didático	5.113.281,00		5.113.281,00
Equipamentos de informática	1.493.371		1.493.371,00
Recursos didáticos		169.403,00	169.403,00
Ampliação e Reforma	34.546.548,56	7.267.486,00	41.814.034,56
Capacitação de professores	1.582.962,00	1.820.451,00	3.403.413,00
Capacitação de diretores		791.266,00	791.266,00
Projetos de ensino (GDP e GDPeas)	2.374.500,00		2.374.500,00
TOTAL	45.110.662,56	10.048.606,00	55.159.268,56

Fonte: SEE/MG, 2007. Disponível em <http://crv.educacao.mg.gov.br>. Acesso em 18.01.2014.

Neste contexto de atmosfera favorável, construída com a atuação dos diretores trabalhando com o fator convencimento, o Conteúdo Básico Comum foi instituído pela Resolução SEE/MG n° 666, de 07 de abril de 2005, resolvendo, no seu art. 1°, que “ficam estabelecidos os Conteúdos Básicos Comuns – CBCs, para as séries finais do ensino fundamental e para o ensino médio, (...) **a serem ensinados obrigatoriamente** por todas as unidades estaduais de ensino”, a partir do início do ano letivo⁶⁵ de 2005 (SEE/MG, 2005, grifo nosso).

Os objetivos explicitados pela resolução consistiam em:

⁶⁵ O art. 2° traz no seu texto que “As unidades estaduais de ensino devem implantar, a partir do início do ano letivo de 2005, conforme o planejamento curricular das suas ações pedagógicas, os Conteúdos Básicos Comuns – CBCs que devem ser enriquecidos, ampliados e adaptados às características regionais e às necessidades dos alunos”. (SEE/MG, 2005). Haja vista a publicação da Resolução em abril de 2005, pressupõe-se que a SEE/MG estava considerando “o início do ano letivo de 2005” em abril.

- estabelecer parâmetros para orientar as escolas na definição, organização, abordagem metodológica e avaliação dos conteúdos dos componentes curriculares das séries finais do ensino fundamental e do ensino médio, respeitando as especificidades e identidades de cada escola;
- definir conjunto de conteúdos básicos comuns a serem ensinados por todas as unidades escolares da rede estadual de ensino que oferecem as séries iniciais do ensino fundamental e o ensino médio;**
- constituir matriz de referência para o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica –PROEB e para o Programa de Avaliação da Aprendizagem associado ao processo de Avaliação de Desempenho Individual – ADI dos docentes da rede estadual, instituído pela Lei Complementar n° 71, de 30 de julho de 2003. (MINAS GERAIS, 2005, grifo nosso).**

A partir de então, o currículo adotado pelas escolas estaduais passa a ser padronizado, obrigatório, tendo seu cumprimento acompanhado e controlado pelas Superintendências de Ensino e pelas avaliações externas, no caso, o SIMAVE/PROEB.

Já o art. 4° da mesma Resolução SEE/MG n° 666 vincula a avaliação ao currículo, uma vez que os testes passariam a ser compostos por uma matriz de referência pautada pelo currículo básico comum elaborado em 2004, conforme se pode ler:

Art. 4° - Os CBCs deverão ser tomados como matriz de referência para as avaliações que ocorrerem, a partir de 2005, no contexto do Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica – PROEB e do Programa de Avaliação da Aprendizagem, associado ao processo de Avaliação de Desempenho Individual – ADI dos docentes da rede estadual. (MINAS GERAIS, 2005).

Apoiada na Lei Complementar 71, de 30 de julho de 2003, que institui a avaliação periódica de desempenho individual e disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público e pelo Decreto 43672, de 04 de dezembro de 2003, que estabelece as diretrizes e define os critérios de avaliação de desempenho individual do servidor estável, ocupante de cargo de provimento efetivo, a Secretaria de Estado de Educação edita a Resolução Conjunta n.º 5645, de 13 de agosto de 2004, que dispõe sobre a metodologia e os procedimentos da Avaliação de Desempenho Individual dos servidores públicos em exercício na Secretaria de Estado de Educação de Minas, explicitando, entre outros aspectos, a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho, no âmbito educacional; quatro meses, portanto, após a publicação da Resolução n° 666, que instituía a obrigatoriedade do currículo básico comum.

CAPÍTULO IX DA PENA DE DEMISSÃO E DISPENSA

Art.44. Caberá pena de demissão ao detentor de cargo de provimento efetivo ou dispensa da função pública ao servidor que receber na Avaliação de Desempenho Individual:

I - dois conceitos sucessivos de desempenho insatisfatório;

II - três conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em cinco avaliações consecutivas; ou

III - quatro conceitos interpolados de desempenho insatisfatório em dez avaliações consecutivas.

Art.45. A autoridade responsável pela homologação da Avaliação de Desempenho Individual verificará o formulário Resultados das Avaliações de Desempenho Individual, a que se refere o inciso V do art. 20 desta Resolução, para fins do disposto no art. 44 e informará ao titular da SEE a atribuição do segundo conceito de desempenho insatisfatório sucessivo, do terceiro interpolado em cinco avaliações consecutivas ou do quarto interpolado em dez avaliações consecutivas.

Art.46. Antes da aplicação da pena de demissão ou da dispensa, o titular da SEE determinará a instauração do processo administrativo por comissão instituída nos termos das normas estatutárias vigentes, para efetuar a apuração, segundo orientações da Superintendência Central de Correição Administrativa da Auditoria Geral do Estado e da SEPLAG.

Art.47. Compete ao titular da SEE a aplicação da pena de demissão ou da dispensa de que trata o art. 44, aos servidores lotados na SEE. (MINAS GERAIS, 2004).

A partir do momento em que se uniformiza o currículo e as avaliações sistêmicas passam a ser pautadas pelo conteúdo expresso no CBC, a avaliação desempenho, em alguma medida, torna o SIMAVE mais robusto porque um dos aspectos observados na Avaliação de Desempenho Individual – ADI é o resultado dos alunos nos testes do SIMAVE, ainda que o percentual que incida sobre esse item seja baixo, na pontuação geral ADI.

Para Brooke e Cunha (2011), avaliação do professor, nos moldes empreendidos pelo Estado de Minas Gerais, pode ser considerada *high-stakes*:

na medida em que a progressão horizontal ou vertical na carreira só é permitida para quem recebeu uma avaliação igual ou superior a 70%. Por exemplo, quem obteve um diploma de pós-graduação, mas não atingiu a nota mínima no ADI, fica impedido de ocupar o nível correspondente ao novo título. E, com duas avaliações seguidas inferiores a 70% ou com quatro em dez avaliações abaixo desse limite, o professor é exonerado do cargo. **Até o presente, mais de 400 professores já foram exonerados por esse motivo**⁶⁶. (BROOKE; CUNHA, 2011, p. 29, grifo nosso).

Importa sublinhar, aqui, a “sintonia” na implementação da reforma, nos aspectos jurídico-legais e político-administrativos, devido à atuação simultânea de diferentes atores no

66 Embora a autora da pesquisa tenha entrado em contato com a Fundação Victor Civita com o propósito de encontrar a fonte documental em que se baseava a informação sobre o número de professores exonerados até 2011, no âmbito da rede estadual de Minas Gerais, e também tenha tentado encontrar qualquer documento oficial que possa trazer esses dados apresentados pelos autores, até o presente momento não se obteve essa informação.

processo reformista. Ainda que em campos distintos, parece claro que as ações mobilizadas são deliberadamente coordenadas.

Em outros termos, enquanto a secretaria institui o plano piloto do projeto Escolas-Referência e, em seguida, cria o CBC, o Executivo encaminha o Projeto de Lei nº 26/2003 à Assembleia Legislativa que, em dois meses, o transforma em Lei Complementar, instituindo a avaliação de desempenho individual.

Criando-se, pois, um currículo básico comum, que passa a ser obrigatório, a matriz de referência do SIMAVE/PROEB, que é retomado no ano seguinte, em 2006, passa refletir os conteúdos da matriz curricular da rede, padronizada pelo conteúdo básico comum. Atentos para que os resultados das avaliações, a partir daquele ano, pudessem ser comparados, o sistema passa a utilizar, então, a Teoria de Resposta ao Item – TRI, como metodologia de avaliação.

A padronização curricular não ficou restrita aos anos finais do ensino fundamental e médio; ela se deu, também, nos anos iniciais, embora sua implementação tenha seguido uma lógica diversa daquela empregada nos CBCs.

Enquanto o SIMAVE/PROEB encontrava-se suspenso e todo um movimento se fazia no sentido de se criar o CBC para os anos finais, mobilizando, para isso, a participação dos professores por meio dos GDPs, a SEE articulava, junto ao Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita, CEALE/UFG, a organização de doze volumes denominados Guia do Professor Alfabetizador que tinham como intenção “facilitar a alfabetização no momento certo”. (PINTO; SARAIVA, 2010, p. 125).

Ao tratarem do “tempo certo” da alfabetização, os autores estavam se referindo à Resolução SEE nº 469, de 22 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a organização do ensino fundamental com nove anos de duração, na rede estadual.

Sabedores de que o marco legal, por si só, não tinha força para empreender as mudanças necessárias em sala de aula, de forma a tornar exitoso o processo de alfabetização das crianças a partir dos seis anos de idade, a SEE cuidou de elaborar o Guia do Professor que foi dividido entre os três primeiros anos da educação fundamental, sendo quatro volumes para cada um dos três primeiros anos. Além dos desses cadernos, foram produzidos, ainda, o Guia do especialista em educação básica e o Guia do diretor escolar, “contendo orientações sobre como exercer, de forma efetiva, as suas funções”, dentro do contexto de alfabetização, no quadro mais amplo do ensino fundamental de nove anos (PINTO; SARAIVA, 2010).

O passo seguinte foi a elaboração de uma escala de proficiência específica para a alfabetização, pela SEE, em parceria com o CEALE/UFMG e o CAED/UFJF, que tornava possível a comparação dos resultados anuais.

Nascia, assim, o Programa de Avaliação da Alfabetização - PROALFA, que passa a fazer parte do SIMAVE, e cuja primeira avaliação ocorreu em 2005, de maneira amostral, nas duas primeiras séries. Seu principal intento era verificar os níveis de alfabetização alcançados pelos alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental, da rede pública, sendo censitária no 3º ano do ensino fundamental.

Cabe observar que, embora utilizando métodos diferenciados, tanto os anos finais, quantos os três anos iniciais do ensino fundamental tiveram o currículo uniformizado; aqueles, via CBC, esses, por meio dos Guias do Professor Alfabetizador, Guia do especialista de educação e Guia do diretor escolar.

Nas demais séries do ensino fundamental, 4º e 5º anos, não houve uma padronização dos conteúdos curriculares, ficando a cargo das escolas a escolha do livro didático a ser utilizado, por meio do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD. Contudo, se não houve uma uniformização oficial do currículo dessas duas séries, o fato de se avaliar, já na esfera do PROEB, o 5º ano, com o objetivo de verificar como foi a primeira etapa do ensino fundamental como um todo, além de vincular a avaliação desempenho ao currículo básico comum, deixa pouco espaço para qualquer manobra, no sentido de se trabalhar de maneira diferenciada do padrão estabelecido e utilizado, tanto pelas séries precedentes, quanto pelas sucessivas, que têm, ambas, currículos padronizados.

Em fase posterior, o órgão central da educação, em conjunto com a SEPLAG, concebeu um sistema de metas para a área educacional que, entre outros objetivos, intentava alinhar a educação à macropolítica governamental, já que um conjunto de metas já havia sido criado para todos os setores da administração pública.

Em junho de 2003, havia sido publicada a Lei nº 14.694, que instituía o “Acordo de Resultados” na gestão, trazendo, no seu art. 4º, os principais objetivos. Dentre eles, a fixação de metas de desempenho já estava contemplada e no caso da educação, parte considerável dessas metas a serem alcançadas relacionava-se ao resultado dos alunos nos testes do SIMAVE.

Art. 4º O Acordo de Resultados terá como objetivos fundamentais:

I - aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade;

II - estimular, valorizar e destacar servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram o seu papel individual, institucional ou social;

III - aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;

IV - fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais;

V - dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados;

VI - aperfeiçoar as relações de cooperação, supervisão e fiscalização entre o acordante e o acordado;

VII - promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho institucional, propiciadores do envolvimento dos seus agentes e dirigentes no aperfeiçoamento dos serviços prestados. (MINAS GERAIS, 2003, grifo nosso).

Valendo-se desse dispositivo legal, o governo introduz, pois, no âmbito da educação, os contratos de gestão, cujas cláusulas especificam quais os resultados a serem alcançados, fixados por meio de indicadores de eficácia, eficiência e efetividade, metas e ações, prazo de execução, meios para apuração dos objetos contratados; direitos e obrigações; sistemática de controle e avaliação, além da instituição do prêmio por produtividade.

Em 2007, já no âmbito do Programa “Estado para Resultados”, foi celebrado o primeiro contrato de gestão entre o dirigente máximo da SEE e o Governador.

Em 2008, a Lei nº 14.964/2003 é revogada, passando o Acordo de Resultados a ser disciplinado pela Lei 17.600, de 1º de Julho de 2008, sendo os objetivos fundamentais apresentados, nos seguintes termos:

Art. 4º.

I - viabilizar a estratégia de governo, por meio de mecanismos de incentivo e gestão por resultados;

II - alinhar o planejamento e as ações do acordado com o planejamento estratégico do governo, com as políticas públicas instituídas e com os programas governamentais;

III - melhorar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados à sociedade;

IV - melhorar a utilização dos recursos públicos;

V - dar transparência às ações das instituições públicas envolvidas e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa estadual; e

VI - estimular, valorizar e destacar servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram suas metas e atinjam os resultados previstos. (MINAS GERAIS, 2008).

Embora o número de objetivos do Acordo tenha diminuído em relação àqueles apresentados pela lei anterior, que eram sete, o conteúdo manteve-se, de maneira geral, inalterado. O alinhamento estratégico entre SEE e governo central fica mais claro, enquanto a fixação de metas deixa de ser um objetivo isolado, para se vincular à premiação do servidor, em caso de se atingir os resultados previstos.

Na segunda edição, de 2008, a secretaria de educação contratou metas com todas as 3,9 mil escolas estaduais, das 46 superintendências regionais de ensino, de Minas Gerais.

A utilização dos dados do SIMAVE/PROEB - PROALFA à maneira de aprofundar as mudanças introduzidas na gestão da educação fica mais evidente com a utilização de duas outras estratégias pela SEE: a criação do PAAE - Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar e a implementação do Programa de Intervenção Pedagógica – PIP.

O PAAE – Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar, em ordem de institucionalização, é o terceiro programa de avaliação do SIMAVE. Concebido como suporte didático para gestores e professores, consiste, basicamente, em gerar provas “utilizando as ferramentas do Banco de Itens, formado por questões objetivas, diferenciadas em três níveis de dificuldade e vinculadas aos tópicos/habilidades que devem ser ensinados pelas escolas e aprendidos pelos alunos” (INSTITUTO AVALIAR).

Essas provas são geradas por meio do acesso do diretor ao banco de itens. Em seguida, as questões são resolvidas pelos professores e pelos alunos, os gabaritos são inseridos no sistema e, então, são gerados os gráficos estatísticos que, posteriormente, deveriam ser interpretados pela escola.

De acordo com o sítio do Instituto Avaliar, responsável pela administração do PAAE, seus objetivos e finalidades podem ser resumidos em:

Realizar diagnósticos progressivos da aprendizagem escolar em relação aos tópicos/habilidades do CBC;
Gerar informações para a autoavaliação do professor e da escola;
Oferecer subsídios para intervenções que promovam a melhoria da aprendizagem, da prática docente e do ensino. (INSTITUTO AVALIAR).

Planejado desde 2003, somente em 2005 começou-se a utilizar o banco de itens em um projeto piloto com a participação de pouco mais de cinquenta escolas. Nos dois anos seguintes, a metodologia foi aplicada em 226 escolas-referência. Em 2008, o PAAE foi ampliado para todas as escolas de ensino médio e, em 2010, foi institucionalizado. A partir de 2011, foi estendido a todas as séries finais do ensino fundamental e as outras séries do ensino médio.

No âmbito escolar, o sistema gera avaliações que apresentam, pelo menos, dois objetivos diferentes. A primeira é a avaliação diagnóstica, cuja recomendação é que seja aplicada no início do ano para a checagem do nível de aprendizagem em que os alunos se encontram. Uma vez gerada a avaliação diagnóstica por um professor de determinado conteúdo (todos os conteúdos possuem um banco de itens), necessariamente, o diretor escolar

deverá gerar uma outra para esse mesmo professor no final do ano, a fim de que se possa cotejar os dados iniciais e finais e, assim, averiguar se a escola agregou valores ao conhecimento que o aluno já dominava no início do ano letivo.

A outra modalidade de avaliação é a contínua que pode ser aplicada ao longo do ano e visa proporcionar um diagnóstico rápido do processo de aprendizagem de modo a favorecer a tomada de decisões no cerne do processo de ensino-aprendizagem.

Embora a criação do PAAE estivesse ancorada na ideia de que se tornasse uma ferramenta de apoio pedagógico, ele acaba assumindo outros delineamentos no contexto da reforma. Isso porque os itens que compõem o banco do PAAE foram elaborados a partir do Currículo Básico Comum do Estado que, teoricamente, todos os professores deveriam usar em sala, já que a Resolução nº 666/2004 estabelece a sua obrigatoriedade. Ocorre que o órgão central recomenda fortemente que os diretores incentivem os professores a gerarem essas provas. Contudo, a geração, a sua realização pelos alunos e a necessária inserção do gabarito das questões resolvidas pelos professores, no sistema, pode revelar, ou pelo menos sugerir, em que medida o CBC estaria sendo utilizado em sala de aula, ou não.

O PAAE torna-se mais robusto à medida que seus resultados passam a ser utilizados para a tomada de decisões no seio da avaliação de desempenho individual. Embora não haja determinação legal que vincule o PAAE à ADI, um dos itens da avaliação de desempenho individual a ser avaliado pela comissão encarregada pelo processo de ADI, cujo ator principal é o diretor escolar, relaciona-se aos dados das avaliações externas e internas.

Quadro 12. Habilidades técnicas e profissionais examinadas no processo de avaliação de desempenho individual no cargo de professor da educação básica estadual

ESTADO DE MINAS GERAIS
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO

TERMO DE AVALIAÇÃO - PARTE II
ANEXO V - INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO

Servidor: _____ Masp: _____
Cargo/Disciplina: _____ N° adm.: _____
Escola Estadual: _____ Cód.: _____
Lotação _____ Período/Etapa: ____/____/____ a ____/____/____

SRE			
Cargo: Professor da Educação Básica – PEB			
CRITÉRIO IV - HABILIDADES TÉCNICAS E PROFISSIONAIS		1 a 5 pts.	Peso
1	Planeja seu trabalho, participa da construção do Projeto Pedagógico da escola, elabora e executa o planejamento didático anual e planos de aulas observando as diretrizes curriculares estaduais.		1
2	Analisa e utiliza os resultados de avaliações internas e externas para diagnosticar os níveis de aprendizagem dos alunos, avaliar a eficácia do ensino e implementar intervenções pedagógicas, quando necessário.		1
3	Facilita a aprendizagem utilizando materiais didáticos e processos pedagógicos que estimulam e desafiam os alunos na superação das dificuldades.		1
4	Apresenta aos pais ou responsáveis os resultados das avaliações de aprendizagem e os indicadores do desenvolvimento do aluno e busca caminhos para superar dificuldades identificadas.		1
5	Desenvolve eficiente gestão de sala de aula, cria ambiente propício ao desenvolvimento da aprendizagem e de relações humanas saudáveis, orienta os alunos quanto à necessidade de organização, limpeza e conservação dos equipamentos, mobiliário e do prédio escolar.		1
6	Cria novas oportunidades de aprendizagens e avaliações para os alunos com desempenho insatisfatório, para que todos possam aprender efetivamente o que foi ensinado.		1
7	Compromete-se com a aprendizagem de todos os seus alunos, esclarecendo dúvidas, orientando e corrigindo, individual e coletivamente, os trabalhos escolares e deveres de casa e presta atendimento diferenciado aos alunos com mais dificuldades.		1
8	Apresenta atitude positiva em relação à capacidade de aprendizagem dos alunos e é capaz de reconhecer talentos e de promover o desenvolvimento da autoconfiança e autoestima.		1
9	Obtém bons resultados de aprendizagem de seus alunos evidenciados pelas avaliações internas, realizadas pela escola, e por avaliações externas.		2
SUBTOTAL - 50 pontos			
PONTUAÇÃO TOTAL			

Como se pode notar pelo anexo V do instrumento de avaliação individual, dois itens relacionam-se às avaliações e podem ser levadas em conta para a apuração da nota do servidor. O item 2, com peso 1, pretende verificar se o servidor “analisa e utiliza os resultados de avaliações internas e externas para diagnosticar os níveis de aprendizagem dos alunos, avaliar a eficácia do ensino e implementar intervenções pedagógicas quando necessário”. Já o item 9, com peso 2, caracteriza-se por buscar compreender se o servidor “Obtém bons resultados de aprendizagem de seus alunos evidenciados pelas avaliações internas, realizadas pela escola, e por avaliações externas”.

Como “é da responsabilidade do diretor a gestão do PAAE”, conforme assevera a Circular “Orientações PAAE”, de 2012, é de inteiro conhecimento dele, pelo menos numa

situação ideal, quais são os professores que fazem uso do sistema ou não; quais têm demonstrado bons resultados ao resolver as questões do banco de itens ou não e, daí, pontuar a ADI desses servidores.

A vinculação dessa ferramenta, ainda que de maneira indireta, à ADI, pode, também, levar à conhecida Lei de Campbell: "Quanto mais qualquer indicador social quantitativo é utilizado para a tomada de decisões sociais, mais sujeito estará às pressões de corrupção e mais apto estará a distorcer e corromper os processos sociais que se pretende monitorar" (CAMPBELL, 1976). Nesse sentido, é que muitos profissionais, sabendo ou temendo a possível implicação do PAAE na ADI, teriam encontrado maneiras outras de lidar com as avaliações geradas pelo Programa. Como não há, formalizada, proibição no sentido de as provas geradas saírem do ambiente escolar, parece ter sido frequente, segundo informação dos próprios professores, a resolução das provas tanto em grupos, como também em outros ambientes, fora da escola⁶⁷. Talvez esteja, nesse fato, a razão para que a SEE tenha em mente a mudança no modo de operacionalização da PAAE, como fica evidenciado pela entrevista de uma servidora do órgão central, realizada por Prado (2012, p. 269, grifo nosso):

[...]

Agora que já temos este banco de dados cheio e também mais gente nas regionais contratadas para expansão do PIP vamos implementar o PAAE em 2013. Mas ele não vai ser aplicado da mesma forma que ocorre no ensino médio. **Lá a equipe do médio (Superintendência de Desenvolvimento do Ensino Médio) optou por um formato mais descentralizado. A aplicação das provas fica a cargo do diretor, do professor, que pode ou não usar as avaliações. A prova fica muito solta, não funciona direito. Se ficar esperando que o sistema (o PAAE) funcione bem quando quem monta a prova é a própria equipe da escola, o professor, não dá certo.** Nós achamos que a secretaria deve coordenar a aplicação das provas. O pessoal da regional, as duplas do PIP, vão ficar encarregados de ajudar a gente com o PAAE.

O Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar – PAAE constitui mais um exemplo da necessidade de se pensar determinado programa em uma dinâmica interação com os aspectos sociais, políticos, econômicos e culturais que o circundam.

O PAAE ilustra como o desenho de uma política não é definido com a sua implementação ou com o seu marco legal, antes, é sua inserção e articulação com elementos de natureza variada que vão delineando e conformando a política, levando-a a assumir esta ou

⁶⁷ Essa afirmação é feita com base em depoimentos de professores e diretores de escola, de maneira informal, à autora da pesquisa. Decorre, ainda, da experiência vivida pela própria autora, no ano de 2009, quando era professora efetiva da rede estadual. Àquela altura, a prática de se resolver as avaliações em casa ou mesmo em conjunto, já era usual entre professores.

aquela feição, atendendo este ou aquele interesse, às vezes, até mesmo distanciando-se muito da sua concepção originária.

O programa, pelas suas características, teria potencial para se firmar como uma avaliação processual que, inclusive, vai ao encontro dos anseios dos docentes que, ao criticarem as formas de avaliação que chegam à escola (larga escala ou mesmo de desempenho) colocam como contraponto e, portanto, desejadas, as que tenham uma natureza processual.

Ademais, os resultados das avaliações do PAAE poderiam subsidiar tomadas de decisões no terreno da formação continuada dos professores, haja vista que seus resultados podem indicar pontos do currículo que precisam ser aprimorados, áreas do conhecimento que demandam maior investimento de formação teórica ou mesmo metodológica. A própria avaliação institucional⁶⁸ poderia se beneficiar com os resultados do PAAE, na medida em que seus resultados contribuíssem para a elaboração do plano político pedagógico da escola.

3.8 O Programa de Intervenção Pedagógica

O Programa de Intervenção Pedagógica - PIP é implementado em 2006, no bojo da expansão do ensino fundamental de nove anos e, em decorrência disso, aliado ao projeto “Alfabetização no Tempo Certo” que tem como meta, segundo o discurso oficial, promover um salto na qualidade no processo de alfabetização e garantir que a meta de toda criança ler e escrever até completar oito anos de idade fosse alcançada até 2010 (PINTO; SARAIVA, 2010).

Entendido pela secretaria de educação como um programa exitoso, o governo estadual implementa, em 2012, a segunda fase do PIP, que implicou estendê-lo aos anos finais do ensino fundamental.

Basicamente, o trabalho desenvolvido pelo PIP consiste em visitas e acompanhamento às escolas, principalmente, àquelas com índices baixos de proficiência nas avaliações externas e, por isso, consideradas “estratégicas”. Tais visitas visam analisar os dados da escola, propor estratégias de intervenção e discutir a metodologia utilizada.

68 Está se tomando, aqui, avaliação institucional no sentido que lhes dão os autores de “Avaliação Educacional – caminhando na contramão”. Para eles, ela pode ser considerada “um processo de apropriação da escola pelos seus atores, não na visão liberal da ‘responsabilização’ pelos resultados da escola como contraponto da desresponsabilização do Estado pela escola, mas no sentido de que seus atores têm um projeto e um compromisso social, em especial junto às classes populares e, portanto, necessitam, além desse compromisso, do compromisso do Estado em relação à educação.” p. 36. A esse respeito, ver Freitas et al., 2009.

O Quadro 13 apresenta os itens a serem observados na escola, a cada visita de um analista educacional, como é chamado o técnico que frequenta a escola com esse propósito.

Quadro 13. Itens a serem observados pelo analista educacional em visita às escolas no Programa de Intervenção Pedagógica do ano de 2011.

ITENS A SEREM OBSERVADOS/ PIP 2011
<p>Resultado das avaliações internas e externas :</p> <p>-PROALFA –PROEB –PAAE -PROVA BRASIL</p> <p>Metas quantitativas e prazos para:</p> <p>-1º ao 5º ano</p> <p>-6º ao 9º ano</p> <p>-Ensino Médio</p> <p>As ações propostas para superar os resultados são desafiadoras, criativas e exequíveis?</p> <p>Existência de metas e ações definidas para cada resultado das avaliações externas e para cada etapa ou nível?</p> <p>Existência de atendimento diferenciado: agrupamentos temporários e reagrupamentos?</p> <p>Existência do período das avaliações diagnósticas internas e suas respectivas etapas?</p> <p>Período (março, junho, setembro e novembro)</p> <p>Etapas:</p> <p>a-Elaboração da matriz de referência;</p> <p>b-Elaboração dos itens;</p> <p>c-Mapeamento dos resultados;</p> <p>d-Elaboração do Plano de Intervenção Pedagógica;</p> <p>Existência do planejamento anual, bimestral e diário de acordo com as habilidades a serem trabalhadas em cada ano?</p> <p>Existência de metas e ações relacionadas a garantia da alfabetização até os 8 anos de idade?</p> <p>Existência de ações específicas para resolver o problema dos alunos com 8 anos ou mais que ainda não estão lendo e escrevendo?</p> <p>Existência de ações para os alunos com progressão parcial segundo as orientações da Resolução 521/04</p> <p>Existência de estratégias para a formação continuada (Módulo II) dos professores em relação a proposta curricular do Ensino Fundamental (Anos Iniciais/Finais) e Ensino Médio?</p> <p>Existência de intercâmbio entre os professores do 5º ano com os do 6º ano e do 9º com o Ensino Médio (quando houver)?</p> <p>Existência de metas e ações para todos os projetos da SEE/MG: PAV: PROETI: EDUCAÇÃO INCLUSIVA: FIT: APROFUNDAMENTO DE ESTUDOS</p> <p>Existência de ações para a participação da comunidade na escola?</p> <p>Existência de responsáveis e prazos por cada ação do PIP?</p>

Fonte: SEE/MG. Adaptado pela autora.

Cabe, então, ao profissional, ao analista, observar cada um desses itens na escola visitada, assistir à aula de um professor, principalmente, dos conteúdos em que fiquem constatados baixos níveis de proficiência nas avaliações externas e, por fim, propor estratégias de intervenção. No caso dos anos finais, em que não se tem dados de avaliações externas de certos conteúdos para se fundamentar, as intervenções se dão a partir dos diagnósticos gerados pelo PAAE.

O Quadro 14, que traz a reprodução de um *slide* produzido pela própria SEE e apresentado em conferência realizada pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED, ratifica esse pressuposto ao elencar como fatores fundamentais para os avanços obtidos por meio do PIP, “o estabelecimento de um indicador mensurável e comparável ao longo do tempo (avaliação externa). Em outras palavras, a existência do PIP está ligado à existência das avaliações, a sua viabilização passa a ser possível, em larga medida, devido ao SIMAVE.

Quadro 14. Relação de fatores apresentados pela secretaria de Estado da educação que teriam contribuído para a elaboração do Programa de Intervenção Pedagógica.

Fonte: CONSED

Se a melhora na proficiência dos alunos mineiros⁶⁹ nas avaliações externas está relacionada à implementação do PIP cabe, ainda, às pesquisas acadêmicas responderem. Já a

69 Na edição do IDEB 2011 (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), Minas Gerais apresentou a maior média do País, nas séries iniciais do ensino fundamental (5,9), ficando em terceiro lugar nos anos finais do ensino fundamental, com a média 4,6. A esse respeito, ver www.ideb.inep.gov.br

tese de que o PIP se insere na “construção de uma visão comum para todo o Estado”, entendida como o alinhamento da área educacional ao desenho da política reformista do governo, por meio de contratos de gestão, parece ser evidente, uma vez que o próprio alto escalão da SEE cuidou de disseminar esse objetivo em livros, congressos como os do CONSED, e em artigos científicos.

Parece, também, ser clara a afirmação do segundo item do *slide* utilizado pela SEE/MG na reunião do CONSED. Tendo-se em vista que a intervenção decorre dos resultados dos alunos nas avaliações do SIMAVE, portanto, só a partir do momento em que resultados da alfabetização e de língua portuguesa e matemática, nos anos finais, tornam-se mensuráveis, cria-se o PIP, que, por sua vez, vincula-se aos resultados e às metas pactuadas nos contratos de gestão.

No que diz respeito às visitas a escolas, realizada pelo analista do PIP, a sua frequência decorre, pelo menos teórica⁷⁰, dos resultados do rendimento dos alunos no SIMAVE e a sua subsequente classificação, como se pode observar pelo Quadro n° 15:

Quadro 15. Classificação das escolas estaduais quanto ao seu desempenho e tipo de abordagem de intervenção pedagógica privilegiada.

O Programa acompanha todas as Escolas de Ensino Fundamental do Estado, porém com abordagem diferente de acordo com o perfil da Escola		
Grupos de escolas	Perfil (desempenho e cultura)	Abordagem
“Escolas Pequenas”	• Escolas pequenas, com resultados variados, que concentram número limitado de alunos. (1 visita quinzenal)	“IRRADIAÇÃO COM COBRANÇA” • Orientar e estimular o uso dos guias pela equipe pedagógica
“Melhores Escolas”	• Escolas com bons resultados e com elevada capacidade de gestão pedagógica. (1 visita mensal)	“AUTONOMIA COM COBRANÇA” • Orientar conforme necessidade e estimular o uso dos guias pela equipe pedagógica
“Escolas Estratégicas”	• Escolas com resultados médios ou baixos, mas com potencial para melhorar seu desempenho. (1 visita semanal)	“ORIENTAÇÃO COM COBRANÇA” • Orientar intensamente e estimular o uso dos guias pela equipe pedagógica

FONTE: CONSED

⁷⁰ Tomo a liberdade de empregar o termo “teoricamente”, neste contexto, por ouvir, com frequência, dos diretores de Escolas Estaduais que as visitas se dão em longo intervalo de tempo. Em conversa informal, com um diretor escolar, no Vale do Jequitinhonha, neste mês de janeiro de 2014, informou-me que, sua escola, sendo considerada estratégica, recebeu somente 01 visita do analista no ano de 2013.

O critério que tem maior peso na classificação de uma escola em “pequena”, “melhores escolas” ou escola “estratégica”, bem como a periodicidade das visitas do analista educacional, está relacionado com os indicadores do SIMAVE, dando-lhe, pois, um lugar privilegiado na condução de programas educacionais. Caso a escola tenha cumprido as metas contratadas, traduzidas no rendimento dos alunos na avaliação da rede estadual, ela é classificada como “melhores escolas” e, supostamente, receberia a visita do analista apenas uma vez por mês.

Já as escolas que apresentam níveis abaixo do recomendado nas avaliações externas, não alcançando as metas estabelecidas, são passíveis de “orientação com cobrança”, o que significa a visita do analista educacional semanalmente, pelo menos em termos ideais, e uma cobrança maior para que essas escolas utilizem os guias de alfabetização e/ou o currículo básico comum.

Uma maneira encontrada pelo órgão central para fortalecer a ferramenta de intervenção pedagógica – PIP nas escolas foi vinculá-la às metas estabelecidas nos contratos de gestão. Ele passa a constar, assim, dos “Itens das Iniciativas de Gestão”, com metas mensuráveis no Acordo de Resultados, juntamente com os “resultados finalísticos” e “projetos estruturadores”.

O contrato de gestão é desenhado, pois, na primeira etapa, com metas para: i) resultados finalísticos com peso de 70%; ii) projetos estruturadores, com peso de 20% e iii) itens de iniciativa de gestão, com peso de 10%.⁷¹

Quadro 16. Relação de itens descritos nas “Iniciativas de Gestão” e pactuados no Acordo de Resultados da secretaria de Estado da Educação no ano de 2009.

Nº	Item	Peso	Produto	Crítérios de Aceitação e Fonte de Comprovação do Produto	Data
1	Monitoramento e Avaliação do PEP	1	Instituições de ensino do PEP monitoradas e avaliadas	Relatório da SEE informará, ao final do período, o resultado das avaliações e monitoramento. Este relatório estará disponível para a CAA.	Dez/09
2	Aprofundamento do PIP – 1º, 2º e 3º Ano do EF em Alfabetização/Português	1	Todas as escolas com material institucional em uso, pessoal capacitado e sendo visitadas regularmente pelas equipes central e regionais	Relatório do sistema de acompanhamento do PIP	Dez/09
3	Aprimoramento do PIP	1	Ampliação do PIP para as turmas de 4º e 5º ano em Alfabetização / Português e para as turmas de 1º, 2º e 3º ano em Ciências e Matemática	Relatório da SEE informará, ao final do período, as turmas ampliadas, especificando as ações que foram executadas no cumprimento dessa meta. Este relatório estará disponível para a CAA.	Dez/09

Fonte: SEE/MG

71 Esses dados dizem respeito ao contrato de gestão assinado no ano de 2009, no âmbito da SEE/MG

O segundo item cuida de avaliar o uso dos materiais institucionais pelas escolas, ou seja, como se parte do pressuposto de que a utilização tanto do CBC, quanto dos Cadernos de Alfabetização pode contribuir para melhorar as práticas pedagógicas em sala de aula, passa-se a contratar esse “produto”, via contratos de gestão. Tornando-se um produto mensurável, contratado entre as partes, a implementação ou atraso nas etapas do Programa tem implicações no resultado final do contrato que, por sua vez, influencia os valores do prêmio de produtividade a ser pago ao servidor.

A decisão de inserir o PIP no conjunto de metas a serem cumpridas pelas escolas e sua implicação sobre o processo de premiação ou punição dos profissionais da educação, assim como ocorre com outras ferramentas implementadas na reforma, parece atender aos pressupostos básicos da abordagem agente – principal.

A teoria da agência é definida por Jensen e Meckling (1976) como uma espécie de contrato em que se busca estabelecer um alinhamento de interesses entre partes envolvidas em determinado processo. O cerne da abordagem do principal –agente consiste na tentativa de um dos atores da relação, o principal, exercer algum poder sobre o comportamento do outro, o agente, para se resolver um problema.

Diante da constatação, pelo principal, de que o agente dispõe de determinado conhecimento que pode contribuir para a resolução de um problema, que ele [principal] não possui e, por isso, não consegue adentrar a situação, passa a ser uma das suas tarefas induzir o agente a trabalhar em seu interesse [do principal], fazendo uso, para isso, de alguma forma de estímulo ou sanção, caso não consiga o alinhamento desejado.

É nessa direção que se insere a discussão travada por Przeworski (2006), ao analisar o desenho do Estado na perspectiva da teoria da agência. Diz o autor que:

Quando faltam alguns mercados e os indivíduos têm acesso a diferentes informações, estabelecem-se entre as classes de atores relações do tipo *agente x principal*, regidas por contratos explícitos ou implícitos. Os *agentes* dispõem de certas informações que os *principals* não observam diretamente: os agentes sabem o que os motiva, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades, e pode ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. Executam inclusive algumas ações que, pelo menos em parte, são feitas sem o conhecimento do *principal*. Em termos genéricos, portanto, o problema que o *principal* tem que enfrentar é o seguinte: Como induzir o *agent* a agir em seu interesse (dele, *principal*), respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação – isto é, oferecendo ao *agent* a renda (ou o benefício) da próxima melhor oportunidade, e a restrição de “compatibilidade do incentivo”, isto é, permitindo ao *agent* que atue também em nome de seus próprios interesses. (PRZEWORSKI, 2006, p. 45, itálicos no original).

Analisando o PIP, à luz da teoria da agência, entende-se que há o reconhecimento, pela instância central da educação, da impossibilidade de se certificar de que as escolas estariam, de fato, utilizando os materiais instrucionais, de uso obrigatório. Assim, a estratégia utilizada para levar o agente, no caso, os professores, a agir em interesse do governo, o principal, seria recompensá-lo, ou puni-lo, pelo uso ou pela não utilização. Para tal, implementa-se a visita de profissionais às escolas para estimular e verificar o uso do CBC, ao mesmo tempo em que se insere essa prática no quadro de itens a serem contratados no Acordo de Resultados que, junto a outros indicadores, concretizam o recebimento do prêmio de produtividade ou o reconhecimento de insuficiência de desempenho na ADI.

Quadro17. Prazos e notas da entrega de indicadores pactuados no item “Iniciativas de Gestão” pactuado no Acordo de Resultados da secretaria de Estado da educação no ano de 2009.

Situação do Produto	Nota
Realizado em dia	10
Realizado com atraso	De 5 a 9 Conforme tabela de apuração
Produto não realizado	0
Produto parcialmente realizado	De 0 a 5 de acordo com a deliberação da CAA

Fonte: SEE/MG

O quadro 17 dá conta de que não apenas a implementação do PIP é considerada no Acordo de Resultados, mas, também, a tempestividade das metas contratadas, ou seja, o atraso ou o desenvolvimento parcial dos indicadores incide sobre a nota final de cada escola.

Em que pese os problemas que, a princípio, o PIP enfrenta e que certamente afetam sua efetividade, como o número insuficiente de analistas para visitar as escolas de forma mais sistemática, conforme o planejado, não se pode deixar de considerá-lo como uma “tomada de decisão” diante dos resultados das avaliações sistêmicas. Em outros termos, o que se tem é uma resposta do governo, na esfera educacional, a uma demanda já algum tempo em pauta que é, justamente, utilizar os dados de desempenho obtidos via avaliação na implementação de políticas.

3.9 O PIP e a Gestão dos Recursos Humanos

Inserido no quadro mais amplo da Nova Gestão Pública ou reforma gerencial, cumpre observar algumas implicações que o Programa de Intervenção Pedagógica passa a ter, extrapolando o campo pedagógico.

Uma delas relaciona-se à gestão de recursos humanos. Para formar a equipe do PIP, o governo lança mão da estratégia de flexibilização dos recursos humanos, recrutando profissionais fora da carreira do Estado para trabalhar nas escolas e superintendências regionais de ensino. O profissional que visita as escolas, assiste às aulas e produz os relatórios é contratado pelo regime de Consolidação da Leis do Trabalho - CLT e o seu processo de escolha é baseado na análise de currículo, comprovante de habilitação específica em licenciatura plena e certidão de contagem de tempo. O processo de contratação é terceirizado, sendo a Fundação Renato Azeredo responsável pelo processo seletivo, como se verifica pela transcrição do “Comunicado” da SEE aos diretores:

Programa de Intervenção Pedagógica PIP / 2011

Ampliação da Equipe Regional

COMUNICADO

A Secretaria de Estado de Educação/SRE Diamantina comunica aos educadores interessados a integrar a Equipe Regional para trabalhar com o Programa de Intervenção Pedagógica / Implementação dos CBC, nos anos finais do Ensino Fundamental, que as inscrições estão abertas na Superintendência Regional de Ensino Diamantina, até o dia 27/06/2011.

O profissional será contratado pelo regime CLT, pela Fundação Renato Azeredo (FRA) até 31/12/2011, cujo contrato poderá ser renovado, observados o desempenho e a disponibilidade do sistema.

Como se trata de contrato CLT, para uma carga horária semanal de 40 horas, o servidor detentor de cargo público efetivo ou efetivado na ativa não poderá ser selecionado, por impossibilidade de cumprimento das funções na SRE e na Escola e, ainda, empreender viagens. (...)

Os profissionais deverão fixar residência na sede da SRE, ter conhecimento dos CBC – Conteúdos Básicos Comuns, contar com experiência de sala de aula nos Anos Finais do Ensino Fundamental e ter disponibilidade para viajar para todos os municípios da SRE e para BH. (...)

A SRE fará a pré-seleção dos currículos recebidos e procederá à entrevista dos candidatos abrangendo as seguintes áreas: capacidade de comunicação oral e escrita, liderança e relacionamento interpessoal, estruturação e resolução de problemas, criatividade e competência técnico-pedagógica.

Os candidatos selecionados serão contratados até 31/12/2011, com remuneração bruta de R\$2.200,00 (dois mil e duzentos reais) para uma carga horária de 40 (quarenta) horas semanais. Receberão diárias de viagens e transporte. (...) (MINAS GERAIS, 2011).

O exame do documento permite concluir que a utilização da terceirização, no âmbito do PIP, leva à coexistência de servidores e funcionários dentro do mesmo sistema que, por

determinação legal, impõe ao serviço público o regime jurídico único e, como o próprio nome sugere, sendo “único” não admite outras formas de contrato.

Ao se distinguir “servidores” de “funcionários”, o que se está pondo em questão é, pois, a coexistência de dois regimes de contratação de pessoal dentro do mesmo aparelho estatal, qual seja, o regime estatutário e o celetista.

Tendo em vista o quadro heterogêneo de regimes de trabalho na administração pública, considerado por muitos juristas um problema (ROMITA, 1975; CASTRO, 1981; DALLARI, 1984), a Constituição Federal de 1988 cuidou de unificar o regime jurídico único, tendo como salutar intuito que “todo servidor público civil fosse submetido a um mesmo conjunto de direitos e deveres, comum na regência da relação jurídica Estado/servidor. Tal figurino ensejaria, com toda certeza, tratamento isonômico sempre desejado” (ANASTASIA, 1990, p. 78).

Em face da unificação, a natureza do regime jurídico da relação funcional passa a ser estatutária, isto é “unilateral, sob o pálio de um diploma legal denominado estatuto, caracterizado pela submissão do servidor a esta legislação [...]” (ANASTASIA, 1990, p. 76). Essa situação passou a indicar um tratamento diferenciado entre “funcionário” e “servidor” público, compreendendo, aí, o termo “servidor” como aquele que serve (o servo) ao Estado, renunciando “à autonomia do trabalhador livre, quanto à fixação das condições de trabalho”, e aceitando “a regulamentação administrativa, decretada de modo unilateral”. (ROMITA, 1975, p. 14).

A presença do regime celetista, fundamentado pela consolidação das leis do trabalho – CLT, no âmbito do serviço público, foi objeto de análise do Professor Adilson Abreu Dallari (1984, p. 16-18, grifo nosso) que conclui pela sua inadequação nessa esfera administrativa:

[...] É verdade que o regime CLT permite uma maior flexibilidade de atuação por parte daquele que emprega. Mas é uma flexibilidade de atuação inerente, normal, necessária e fundamental para o funcionamento da empresa. É bom lembrar que a empresa tem dono. O regime da CLT é muito bom, sim, para a empresa, mas, ninguém tem garantia de emprego. Qualquer pessoa pode ser dispensada a qualquer tempo. E como ficaria isso, se nós pensássemos na estrutura de funcionamento da administração pública? [...] O serviço público tem duas características muito importantes. Primeiro: não tem dono, não tem alguém que vai sentir no bolso, no seu patrimônio, a consequência dos erros. E tem outra coisa: o diretor muda periodicamente, ou deve mudar, num país democrático. [...] Então, é elementar, no regime democrático, a alternância do poder, mudança nos quadros dirigentes. E como é que fica o funcionalismo numa situação desse tipo? O funcionalismo pode sobreviver sem a garantia que lhe é dada pelo Estatuto? O funcionalismo, todo funcionalismo, pode viver em sobressalto, cada vez que

muda o governo? Evidentemente não. Por outro lado, o governo tem de aceitar o funcionário como é, bom ou mal? Sendo estatutário, está garantido, ainda que seja um péssimo funcionário? **Quer dizer, um governo pode sobreviver sem a flexibilidade inerente ao regime da CLT? O governo tem de aguentar o mau funcionário de qualquer jeito? Não podemos confundir o sistema com a patologia do sistema. Eu entendo que o melhor regime para o funcionalismo é o regime estatutário, porque eu não confundo o sistema com a patologia do sistema.** Não confundo o mau funcionamento do sistema como uma consequência do sistema em si, e não dos homens que deveriam assumir certas responsabilidades e não assumem. **Eu opto pelo sistema estatutário, porque acho que é o mais adequado ao regime jurídico-administrativo, ao regime de funcionamento da administração. Se ele de um lado, tem o defeito porque de alguma forma, protege gente que não merece proteção, por outro lado, tem o mérito indiscutível de assegurar a permanência nos quadros da administração. Não é possível que a cada governo mude a administração inteira. [...]** Enfim, na minha opinião é melhor manter a CLT para o setor privado e implantar de uma vez, como se deve, o regime estatutário para o setor público.

Uma década após a unificação, a EC 19/98, ao positivizar o princípio da eficiência via art. 37, pôs fim ao regime jurídico único por entendê-lo como um entrave à produção de eficiência no sistema, na medida em que ele inviabilizava a flexibilização dos recursos humanos, impedindo que outras formas de contratação fossem operadas dentro aparelho estatal.

Contudo, em 2007, o Supremo Tribunal Federal repôs, parcialmente, a originalidade do art. 39 da Constituição, por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135/2000-DF, impetrada pelos partidos de oposição à época (PT, PSB e PCdoB), suspendendo, liminarmente, a eficácia da redação conferida pela EC 19/1998.

Um aspecto curioso do julgamento da ADIN 2135/2000 consiste no fato dele não ter cuidado do mérito, mas sim do processo de votação da EC 19/1998 que intentava alterar o regime jurídico único, dentre outras questões.

Ocorre que o texto proposto no substitutivo do relator da Proposta de Emenda à Constituição para o *caput* do art. 39 da Constituição foi objeto de destaque para votação em separado e não alcançou, no primeiro turno, os 308 votos para sua aprovação, e sim 298, o que levaria, automaticamente, à permanência do texto original da Constituição. Entretanto, o relator da Comissão Especial de Redação, diante das declarações dos parlamentares lamentando a derrota da preposição, recorreu a uma estratégia de substituir a nova redação dada ao *caput* do art. 39, que havia sido rejeitada em votação plenária, pelo § 2º, sob a justificativa de que o dispositivo não poderia ficar sem um *caput*. Agindo dessa maneira, o relator faz o *caput* do art. 39 integrar o texto final e seguir para ser aprovado em 2º turno.

A questão é que o teor do § 2º era a criação de conselhos de política de remuneração pelas unidades federativas, para o implemento da política remuneratória, o que fez com parte dos ministros do Supremo concluísse, como o fez a ministra Ellen Grace, que o “deslocamento [do § 2º] para o *caput*, assim, conota uma tentativa para superar a não aprovação do DVS nº 9 [Destaque para Votação em Separado] e evitar a permanência do regime jurídico único previsto no *caput* do art. 39 então vigente, para permitir a implementação do contrato de emprego público” (STF, ADI 2.135-4/DF, p. 62), votando pela suspensão da vigência do art. 39, *caput* da Constituição, até o julgamento final da ação.

A digressão feita tem em vista, por um lado, sublinhar as estratégias e esforços mobilizados de maneira a subtrair o regime jurídico único da ordem constitucional por entendê-lo um empecilho à eficiência do sistema, sobretudo, no âmbito da reforma administrativa implementada àquela altura. Ao mesmo tempo, ao trazer a discussão da ADIN 2135/2000, desejou-se articulá-la ao movimento empreendido pelo governo mineiro na sua opção de manter profissionais fora do regime jurídico único trabalhando diretamente na área educacional.

Ainda que a SEE/MG, ao contratar os profissionais para atuar como analistas educacionais do PIP esteja, talvez, se pautando pelo disposto no inciso IX, art. 37, da Constituição Federal, que estabelece a possibilidade de casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, ou mesmo da Lei nº 8.666/1993 que regulamenta o inciso XXI, do mesmo art. 37, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública, essa prática levanta questões acerca de que visão de Estado, para além de governo, busca-se construir por meio desses arranjos.

O que se coloca, de plano, é em que medida a conciliação desses dois regimes, no seio da administração pública, pode contribuir para o fortalecimento da *res publica*. Como já discutido anteriormente, embora o PIP possa ser entendido como uma tomada de decisão diante do cenário desenhado pelos resultados das avaliações externas e, portanto, nos permite entendê-lo como resposta do governo à demanda pela melhoria dos níveis de proficiência dos alunos, ele pode também, da maneira como foi implantado, contribuir para a fragilização do “público”, na gestão dos recursos humanos.

Um dos aspectos que chama atenção nesse tipo de arranjo já foi apontado por Dallari (1984), e que consiste na contribuição da permanência de um quadro estável para o aparelho estatal de um modo geral, principalmente, por livrá-lo das alterações na medida em que muda a supra-estrutura dirigente. Além disso, a manutenção do servidor público implica, pelo

menos teoricamente, que não existem interesses contrários entre ele, o servidor, e o Estado, uma vez que o servidor representa esse mesmo Estado de que depende, o que não acontece, repito, teoricamente, entre funcionários celetistas e Estado, cuja relação é baseada no antagonismo capital-trabalho, conforme apontado por Romita (1975).

A opção pela contratação de pessoal fora do quadro do magistério, ainda que justificada no edital pela impossibilidade de se coadunar a atividade do servidor com as 40 horas do analista nos parece pouco razoável, uma vez que se o governo desejasse implementar o modelo do PIP com profissionais concursados, já da carreira do Estado, o teria feito nos mesmos moldes que o faz com os cargos de profissionais que se encontram em desvio de função.

Uma pergunta que se coloca é por que contratar um profissional externo com as mesmas características (formado em licenciaturas e tempo de serviço) do profissional que o Estado já tem no seu quadro. Uma possível resposta seria que, para além da questão financeira, já que esse modelo supostamente traria menos gastos com a folha de pagamento, haveria uma desconfiança, *a priori*, por parte do alto escalão, na capacidade desse profissional que constitui o quadro da educação estatal em “entregar” um trabalho de qualidade nos moldes do programa.

3.10 O Programa de Intervenção Pedagógica e o Dia “D”

O outro elemento que se deve levar em conta no contexto do Programa de Intervenção Pedagógica – PIP relaciona-se a sua vinculação com a dinâmica que passa a fazer parte da gestão educacional mineira, intitulada Dia “D”.

Por meio da Resolução nº 1.140, de 27 de junho de 2008, a SEE estabelece na programação das escolas da rede estadual de ensino o chamado dia “D” – “Toda escola pode fazer a diferença” e “Toda a comunidade participando”.

O dia “D” - “Toda escola pode fazer a diferença” consiste no estabelecimento de um dia, geralmente em julho, em que a escola suspende suas atividades com os alunos, reúne os seus profissionais - professores, diretor, especialista de educação - para:

Art.1º

- I- analisar e discutir os dados obtidos pela escola na avaliação do PROEB e do PROALFA e a urgência de elevação dos resultados da aprendizagem;
- II- conhecer o desempenho dos alunos na alfabetização, no 5º ano e 9º ano do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio nos aspectos cognitivos dos conteúdos curriculares de Língua Portuguesa e Matemática;

III- identificar, no processo de alfabetização e nos conteúdos curriculares de Língua Portuguesa e Matemática, pontos críticos que necessitam de maior atenção e requerem intervenção imediata e prioritária para a melhoria da aprendizagem;

IV- analisar e pactuar as metas definidas para cada escola para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e do ensino médio;

V- reorganizar o Plano de Intervenção Pedagógica/Alfabetização no Tempo Certo, anos iniciais do ensino fundamental, implementando os Conteúdos Básicos Comuns – CBCs, anos finais do ensino fundamental e ensino médio, a partir da avaliação do plano elaborado e desenvolvido em 2007. (MINAS GERAIS, 2008)

Após a análise dos dados das avaliações externas e internas, o corpo de profissionais da escola organiza o PIP, visando sanar os pontos críticos sugeridos pelos resultados do rendimento dos alunos, atentos, ao mesmo tempo, ao currículo básico comum.

A elaboração do PIP pelas unidades escolares deve levar em conta, por um lado, as metas que foram estabelecidas para cada escola e que não foram alcançadas, portanto, a intervenção pedagógica deve criar estratégias que melhore a proficiência dos alunos nesse sentido, e, por outro, os resultados decorrentes do PIP devem ser traduzidos no alcance das metas contratadas na edição sucessiva do Acordo de Resultados.

Vencida a fase de elaboração, o programa tem por objetivo, ainda, ser um canal de estreitamento das relações entre escola e comunidade, isso porque o art. 2º da mesma resolução estabelece, também, o dia “D” - “Toda a comunidade participando”, “quando a equipe pedagógica das escolas, os professores e superintendências regionais de ensino, em ação conjunta com toda a comunidade escolar, especialmente com os pais e responsáveis, discutirão o Plano de Intervenção Pedagógica das escolas” (MINAS GERAIS, 2008).

A dinâmica para esse segundo momento do dia “D” é estabelecida pela própria SEE que, em ofício circular, como o de nº 32/10, orienta as escolas como proceder.

Com pequenas variações, esses ofícios recomendam, em geral, i) que os profissionais apresentem aos pais os indicadores das escolas, tanto do SIMAVE/ PROEB-PROALFA, quanto do IDEB; ii) a meta estipulada pela escola no ano anterior; iii) o alcance ou não dessa meta; iv) o que a escola propõe como forma de intervenção para melhorar o indicador; v) apresenta a contratação da nova meta; vi) convida a comunidade a dar sugestões para o PIP da escola e participar da execução das ações (MINAS GERAIS, 2008; 2010).

Sobre o mecanismo instituído pela SEE, relativamente ao dia “D” - “Toda a comunidade participando”, duas questões, pelo menos, merecem ser consideradas.

Uma delas nos remete ao terreno da democracia participativa sob o qual, a nosso ver, se assenta a proposta do Dia “D”. Parece pacífico o entendimento de que criar estratégias para

aproximar os pais das escolas pode fazer a diferença tanto para a melhoria da aprendizagem dos alunos, na medida em que os pais passam a acompanhar mais de perto o currículo, a qualidade do ensino que a escola está oferecendo, quanto na gestão dos recursos recebidos pela instituição, uma vez que os pais, por meio dos colegiados, podem controlar os gastos e sugerir melhores alternativas para a escola dos seus filhos. Nesse sentido, o dia “D” implicaria na participação nas decisões, não se constituindo, pois, apenas momento de consulta sobre o que já se teria decidido.

Por outro lado, a participação das famílias na escola precisa ser analisada dentro de um quadro mais amplo e complexo em que se inserem as próprias concepções de Estado que movem os gestores e do que se almeja, de fato, quando se fala em participação.

A esse respeito, Torres (2009), a tratar da reforma educativa proposta pela Banco Mundial aos países em desenvolvimento, no contexto da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jontiem, nos anos de 1990, escreve que uma das diretrizes traçadas pelo órgão era “a convocação para uma maior participação dos pais e da comunidade”. (TORRES, 2009, p. 136). Contudo, a autora esclarece que tal participação se referia a três âmbitos: “a) a contribuição econômica para a sustentação da infraestrutura escolar; b) os critérios de seleção da escola; e c) um maior envolvimento na gestão escolar”, estando a noção de participação na educação, segundo Torres, “cada vez mais fortemente contaminada pelo aspecto financeiro.” (TORRES, 2009, p. 136-137).

Assim, faz-se necessário observar que a participação da família no contexto escolar não prescinde do enfraquecimento do poder do Estado na provisão e controle dos serviços ofertados à população. A descentralização e o deslocamento da resolução dos problemas para o âmbito da escola, onde estariam aqueles que, supostamente, conheceriam melhor esses problemas que os órgãos centrais, não pode implicar a transferência de responsabilidade para os pais ou escola daquilo que deveria ser objeto de políticas públicas.

Os programas que visam fomentar a necessária participação das famílias na esfera educacional requerem um exame mais acurado, que contemple o esforço em se articular esse fomento às perspectivas de modelo de Estado que se tem em vista. Afinal, como afirma Przeworski (2006, p. 39), “o que se pensa do papel do Estado depende do modelo econômico e do modelo do próprio Estado”.

Por isso, parece importante questionar o desenho do programa, o contexto político e econômico em que as famílias são consultadas, envolvidas e encorajadas a atuar na esfera estatal. O fortalecimento da sociedade civil, numa perspectiva individualista que subjaz à figura do cliente/consumidor, por exemplo, pode levar à fragilização da concepção do público

como algo coletivo e, nesse sentido, talvez nem mesmo o *empowerment* das comunidades possa contribuir para a melhoria da educação pública, a depender do que se considera esfera pública e o que se considera privado.

3.11 Algumas constatações em torno dos mecanismos político-administrativos que instituem os contratos de gestão na área educacional

Este capítulo buscou analisar a arquitetura da reforma gerencial mineira, do ponto de vista político-administrativo, de modo a explicitar como os contratos de gestão vieram a se constituir um modelo de gestão educacional na rede estadual de Minas Gerais.

Para isso, foram analisados atos e normas produzidos na esfera do órgão central da educação, a SEE, em momentos diferentes, e a forma como eles interagiram entre eles e com a legislação produzida por meio das leis delegadas, no âmbito do Executivo, de modo a formar um desenho institucional de cunho gerencial, ancorado no contratualismo.

Uma das primeiras constatações a que se chegou, nesta pesquisa, foi que, embora os contratos de gestão tenham se tornado, de fato, um modelo de regulação da educação básica mineira, no âmbito do Estado, somente a partir de 2003, com a ascensão do Governador Aécio Neves ao Palácio da Inconfidência, com o Programa “Choque de Gestão” e, posteriormente, “Estado para Resultados”, o contratualismo mineiro é tributário de várias “gramáticas políticas”⁷², como a descentralização implementada nos anos de 1980, no governo Tancredo Neves. Em seguida, nos anos de 1990, o Governo Hélio Garcia cria estratégias e institui os mecanismos necessários para promover a reforma da educação, em uma lógica fundada na racionalidade técnica. Sob os influxos da globalização, o termo “gerencialismo” foi empregado pela primeira vez, no contexto educacional mineiro. Àquela altura, dotar a educação de capacidade gerencial implicava inseri-la no contexto do modelo da qualidade total. Para isso, aproveitando a descentralização já implementada pelo governo anterior, cuja bandeira política era ampliar as práticas democráticas no espaço escolar, o governo de Hélio Garcia empenha-se no fortalecimento da direção escolar e cria um sistema de avaliação externa.

Ainda que o governo sucessivo, de Newton Cardoso, tenha trabalhado no sentido da manutenção de uma política clientelista, no bojo da educação, principalmente, com a

⁷² Está se tomando, aqui, o termo “gramáticas políticas”, no sentido que Nunes (1997) empresta ao termo, qual seja, o sentido de diferentes padrões institucionais nos quais se podem basear as relações no Estado. O autor mostra como a articulação entre quatro gramáticas, o clientelismo, corporativismo, insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos, e suas relações com a sociedade foram capazes de moldar o Estado nacional.

indicação política para a escolha de diretores, a forte pressão popular e a mobilização intensa dos profissionais da educação levaram à promulgação da formalização Constituição Estadual, em 1989. Embora o texto constitucional não tenha sido claro nos artigos que tratavam da escolha do diretor escolar, já a presença do debate no seio da Carta Política mineira potencializou os debates e os encaminhamentos que levaram ao processo de indicação de diretores escolares por meio de prova de conhecimentos e escolha pelo voto da comunidade escolar.

Eduardo Azeredo, por sua vez, tendo como vice-governador Walfrido dos Mares Guia, que tinha sido secretário de educação da gestão de Hélio Garcia e introduzira, pela primeira, a discussão em torno do gerencialismo, cuidou de incrementar alguns instrumentos como o fortalecimento da direção escolar, por meio da formação do PROCAD que, por sua vez, adentrou a gestão de Itamar Franco.

Foi nessa gestão que o programa de avaliação criado nos anos de 1990 foi reformulado, transformando-se no SIMAVE.

Embora a gestão de Itamar Franco, do ponto de vista pragmático, tenha efetivado apenas a reformulação do SIMAVE e a implementação do programa de formação continuada “Escola Sagarana”, esta pesquisa constatou que esta gestão, embora sem sucesso, tentou introduzir, pela primeira vez, na administração pública mineira os contratos de gestão, com metas estipuladas para diretores, vice-diretores e diretores de superintendência regional de educação, por meio da criação do Sistema Mineiro de Educação. Tudo leva a crer que essa tentativa repousava na crença de que as modificações introduzidas na administração estatal, pelo mesmo governador, via Emenda n° 49, de 2001, seriam suficientes para a consubstanciação das mudanças, o que se provou infundado, tendo em vista a intervenção do legislativo que cuidou de suprimir os artigos que tratavam da introdução de tais mecanismos no aparelho estatal. O mesmo destino sofreram os artigos que dispunham sobre a criação da Agência Mineira de Avaliação que, de acordo com o projeto de lei, tinha, entre outras incumbências, acompanhar as metas estipuladas nos contratos de gestão.

Percebe-se, assim, que algumas das mais importantes alterações efetivadas por Aécio Neves, no aparelho administrativo do Estado, especificamente na área educacional, a partir de 2003, já haviam sido introduzidos no debate pelo seu antecessor, embora sem lograr êxito, seja pela supressão de artigos no Projeto de Lei n° 2.431/2002, seja pelo arquivamento da proposição em decorrência do final da legislatura.

Todavia, como se disse em outro momento, se as propostas de cunho gerencial, apresentadas por Itamar Franco, não foram, diretamente exitosas, o foram de forma indireta,

uma vez que a Mensagem nº 343/2002, encaminhada por ele à Assembleia, solicitando que fosse concedida ao governador seguinte, Aécio Neves, a prerrogativa para elaborar leis, a fim de reformar todo o aparelho estatal, não só foi plenamente aceita pelo legislativo, como tramitou em regime de urgência.

Tudo leva a crer que o desgaste político entre Itamar Franco e seu vice, Newton Cardoso⁷³, levou o governador a apoiar o então candidato Aécio Neves, nas eleições de 2002, em franca preterição ao seu vice, que também era candidato ao governo do Estado. A aliança política⁷⁴ com Aécio Neves contribuiu, assim, para que, junto à sua equipe de transição, fosse elaborada e encaminhada a solicitação de criar leis delegadas à Assembleia Legislativa.

Tão logo assume o poder, atores estatais passam a mobilizar esforços em duas direções, no campo educacional: fazer avançar a reformado ponto de vista jurídico - legal e político - administrativo.

Fazer a reforma avançar, do ponto de vista político administrativo, implicou, segundo as constatações dessa pesquisa, criar, inicialmente, um ambiente de confiança entre SEE e profissionais da educação a fim de minimizar possíveis resistências. Esse processo culminou com a elaboração de um Currículo Básico Comum para as séries finais do ensino fundamental e médio, com a elaboração dos guias do alfabetizador, do diretor escolar e do especialista educacional. Está-se falando, nesse sentido, de padronização curricular.

No segundo momento, padronizam-se as três séries iniciais do ensino fundamental, por meio da criação de guias de alfabetização, para os professores, diretores e especialista em educação, criando-se, posteriormente, uma escala de proficiência para a alfabetização.

Em seguida, reestrutura-se o SIMAVE e vincula a sua matriz de referência à matriz curricular da rede estadual. Com vistas a introduzir uma política voltada para resultados, estabelece-se, então, um sistema de metas baseado, sobretudo, na proficiência média dos alunos nos exames do PROEB e PROALFA, discriminadas em contratos de gestão que passam a regular a educação básica.

A fim de aprofundar o modelo gerencial que se instaurava, introduziu-se o prêmio de produtividade para os servidores que se prende ao alcance das metas estipulados nos contratos de gestão, alinhando-se, pois, a área educacional à reforma do Estado como um todo.

73 O desgaste entre os dois políticos começou bem antes, na eleição a governador de Estado, em 1986, quando venceu Newton Cardoso. No programa de TV de Itamar, ambos trocavam acusações. Itamar acusava Newton Cardoso de corrupto, grileiro de terras e esturpador, enquanto o Cardoso contra-atacava dizendo que Itamar era homossexual.

74 Entrevista informal concedida à autora da pesquisa, pelo deputado Estadual Rogério Correa, em 23 de janeiro de 2013. O deputado foi eleito pelo Partido dos Trabalhadores, está no seu 3º mandato e posicionou-se de forma contrária à concessão da prerrogativa de elaborar leis dada ao Executivo mineiro, como se discutiu no capítulo II deste trabalho.

Concomitante a esses mecanismos, implementa-se, também, o PAAE e o PIP; o primeiro reforçando o alinhamento CBC – SIMAVE e vinculando-se, indiretamente, à ADI. Já o segundo tem sua execução vinculado ao alcance das metas e, por conseguinte, ao prêmio de produtividade.

Conforme se discutiu no início dessas constatações, todo esse movimento, que termina por instituir os contratos de gestão como regulador da política pública educacional, é resultado de várias gramáticas políticas. E assim sendo, longe de se constituir um processo linear com eventos que se sucedem numa lógica sequencial, foi, antes, marcado por marchas e contramarchas, embora, no caso mineiro, essas “gramáticas” tenham se mantido, mais ou menos, fiel, a um ideário reformista na área educacional, sendo algumas vezes explicitado pelo discurso oficial, outras, dissimulado por este, tendo em vista a necessidade de se atender às conveniências do momento político em que se encontravam os governos.

CAPÍTULO IV

EM DIREÇÃO À CONSOLIDAÇÃO DO MODELO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL: O ESTADO EM REDE

Os capítulos II e III cuidaram de analisar quais foram as estratégias mobilizadas por atores estatais a fim de implementar os contratos de gestão na regulação da educação básica no governo de Minas Gerais, dos pontos de vista normativo-legal e político - administrativo, respectivamente.

A pesquisa documental evidenciou que a instituição do contratualismo foi possível, na perspectiva legal, devido à elaboração de cento e trinta leis delegadas pelo Executivo mineiro, a partir da concessão da prerrogativa de legislar concedida pelo Legislativo, em um trâmite marcado pela primazia do discurso oficial, expresso pela base governista na Assembleia, que detinha a maioria dos parlamentares. Isso levou, entre outras coisas, à tramitação do Projeto de Lei para concessão de poderes ao Governador, em regime de urgência, permitindo, assim, a implementação da reforma estatal empreendida já nos primeiros meses de gestão do então governador Aécio Neves.

Nesse âmbito, a autora da pesquisa concluiu que, se do ponto de vista legal, a reforma que instituiu os contratos de gestão goza de plena legalidade, haja vista que a concessão de leis delegadas é uma prerrogativa constitucional, de outro lado, examinada do ponto de vista ético-político, ela carece de ser melhor examinada, uma vez que resulta de um processo que enfraquece o legislativo, já que este transferiu para o Executivo o poder recebido do povo, por meio do voto, para elaborar leis, o que pode comprometer, em última análise, também, a tarefa de fiscalizar esse mesmo Executivo para quem foram feitas as delegações.

Além disso, tendo em vista essa trajetória, que levou à formalização dos contratos de gestão, não parece descabido elucubrar em que medida subjaz ao contratualismo mineiro a manifestação do acordo de vontades de duas partes, condição inerente à ideia de “pacto”, mesmo sendo claro que os servidores públicos poderiam optar pela não assinatura do contrato de gestão, conforme foi evidenciado no capítulo I.

O fato desses contratos se inserirem no contexto maior da reforma do aparelho estatal, sendo ao mesmo tempo um dos seus principais esteios, sem, todavia, terem sido resultado de leis elaboradas pelos próprios deputados que foram eleitos pelo povo para lhes representar, conduz ao questionamento da legitimidade ética e do potencial democrático do processo de sua instituição.

Em um modelo de democracia representativa, o cidadão delega ao seu candidato, por meio do sufrágio, o seu poder de decisão; assim, parece razoável que uma boa gramática de conduta democrática seja pautada pela observância do ensinamento, já feito por Locke (2010, p. 97), que o “legislativo não deve nem pode transferir o poder de legislar a quem quer que seja, ou fazer dele outra coisa que não o indicado pelo povo”.

Já do ponto de vista político-administrativo, o capítulo III evidenciou que, concomitante à edição de vários dispositivos legais, a fim de implementar os contratos de gestão na educação, foram evocados vários mecanismos administrativos que, uma vez inseridos no modelo gerencial de reforma, como a mineira, foram ressignificados e aprofundaram a abordagem da Nova Gestão Pública pretendida pelo governo que buscava alinhar a SEE à macropolítica governamental. Entre os mecanismos mais expressivos estão a mudança do perfil da direção escolar, a reformulação do sistema de avaliação externa e interna da rede estadual e o *empowerment* das comunidades.

Todos esses mecanismos utilizados pelo governo mineiro à maneira de melhorar os níveis de eficiência no sistema, e que colocam o estado entre aqueles com o maior número de iniciativas gerenciais (ABRUCIO, 2006), apontam para a reconfiguração do modelo de administração pública, acolhendo uma nova visão de Estado.

É, pois, exatamente, sobre este aspecto que o presente capítulo pretende se deter. Busca-se, assim, por meio das evidências encontradas nos capítulos anteriores, responder às seguintes indagações: Tendo em vista que o modelo de Estado existente foi forjado em um modelo de bem estar social, expresso legalmente pela Constituição Cidadã de 1988, o que representa a mudança nesse padrão de administração pública, com a introdução, principalmente, de mecanismos gerenciais no seio deste mesmo Estado? No limite, busca-se explicitar que modelo de Estado passa a se constituir em Minas Gerais a partir da reforma gerencialista.

Metodologicamente, a escrita desse capítulo obedecerá a dois movimentos, descritos por Hood e Jackson (1991) para analisar a Nova Gestão Pública. Um deles se refere à análise da implementação da reforma gerencial do ponto de vista discursivo, explorando aspectos do discurso oficial que foram privilegiados no processo reformista. O outro movimento diz respeito à análise do potencial das estratégias e dos mecanismos mobilizados na reforma para reestruturar a governança da educação mineira. Para tanto, se retomarão as evidências encontradas nos capítulos anteriores e se explicitará o movimento vigente, que caminha para a institucionalização do Estado em Rede.

4.1 Aspectos do discurso oficial privilegiados na instituição da reforma gerencial

Quando se fala em Nova Gestão Pública - *New public management* – ou gerencialismo, um dos primeiros aspectos que parece importante considerar relaciona-se à própria natureza do termo, a que Hood (1994) caracteriza de “controverso”. Isso significa que entre o chamado gerencialismo “puro”, conforme lembra Abrucio (1997), que começa a ser utilizado nos países anglo-saxões a partir dos anos de 1980, sobretudo pela ala conservadora inglesa e republicana dos Estados Unidos, nas figuras de Thatcher e Reagan, respectivamente, e os modelos gerenciais que foram implementados em outros países como Austrália, Nova Zelândia, Canadá ou mesmo reformulado no Reino Unido, há diferenças que precisam ser consideradas.

Assim, as nuances apresentadas pelo gerencialismo resultariam, dentre outros aspectos, do processo de aprendizado que o próprio modelo proporciona, permitindo, assim, que certos países já considerassem os erros e acertos de outros contextos na implementação de suas políticas, além das tradições e formato político que cada país comporta.

Para ficar em um exemplo, Abrucio (1997) nos lembra que, embora os Estados Unidos tenham sido um dos primeiros países a desenvolver teoricamente ideias gerencialistas e pensá-las para a esfera pública, a alta descentralização daquele país e a forma como a burocracia estatal foi elaborada, de maneira a inibir a patronagem no sistema, contribuíram para que a Nova Gestão Pública não se tornasse um projeto hegemônico em terras norte americanas. O que se tem ali restringe-se a experiências localizadas, sobretudo no âmbito subnacional, que de acordo com a conveniência de cada estado e no contexto altamente descentralizado, cada governo lança mão deste ou daquele instrumento gerencial, na administração pública.

Percebe-se, pois, que o campo do *New Public Management*, longe de ser um paradigma, constitui-se, antes, como um “movimento” que parece se constituir e reconstituir conforme o contexto em que se insere.

Assim sendo, parece ser esse o caminho mais promissor, do ponto de vista teórico, para se analisar a possível mudança no modelo de Estado que se institui em Minas Gerais, qual seja, a análise das nuances e particularidades assumidas pelo modelo mineiro na adoção do gerencialismo.

Em *Administrative Argument*, livro considerada por Barzelay (2000) uma referência obrigatória quando se discute *New Public Management*, Christopher Hood e Michael Jackson (1991) chamam a atenção para o fato de que o gerencialismo não se caracteriza apenas como

um debate administrativo (*administrative argument*), ou seja, ele não pode ser definido apenas como um agrupamento de ideias relativas ao desenho de uma organização, seja privada ou estatal. Para os autores, a Nova Gestão Pública também deve ser entendida como uma filosofia administrativa (*administrative philosophy*), isto é, “um corpo de ensinamento doutrinário com ampla aceitação em determinado lugar e tempo” (HOOD; JACKSON, 1991, p. 05).

Para os autores, o debate administrativo é baseado em um conjunto de doutrinas e justificativas, sendo as primeiras prescrições para a ação, receitas para serem aplicadas na gestão e as justificativas se constituem como razões para a pertinência dessas doutrinas, dando a elas um sentido racional.

Já a filosofia ou ideologia administrativa, de acordo com Hood e Jackson (1991), pode ser relacionada aos aspectos discursivo, retórico e ideológico, que permitem ao gerencialismo gozar do sucesso experimentado a partir dos anos de 1980, sem que esse sucesso esteja ligado a alguma comprovação empírica dos seus pressupostos, mas apenas à capacidade de sua aceitação que se dá, sobretudo, por meio da retórica.

Para os autores, essa aceitação se constrói seguindo, basicamente, uma lógica que implica i) a aceitação de certas ideias doutrinárias em torno de como se deve gerenciar; ii) o alcance dessas ideias nas agendas governamentais; iii) o estabelecimento de um clima de opinião em torno das questões que são importantes nesta agenda; iv) a aceitação das doutrinas como um processo que inclui uma retórica persuasiva e iv) a utilização de técnicas de retórica para uma persuasão eficiente (HOOD; JACKSON, 1991).

À luz do quadro referencial desenhado por Hood e Jackson (1991), a construção das condições para se instituir o gerencialismo em Minas Gerais exige que se leve em conta o significado que as narrativas engendradas assumiram no contexto da implementação do novo modelo administrativo, principalmente, os pronunciamentos oficiais, tanto do Executivo, quanto do Legislativo.

Ideias de transformação, modernização, mudança cultural, rompimento com o passado tornaram-se os temas, por excelência, na retórica política do governo, bem como da sua base aliada na Assembleia Legislativa, com o intuito não só de criar um consenso em torno da reforma proposta, mas, também, neutralizar os discursos contrários ao oficial, baseado na descrença ou mesmo na postura duvidosa dos cidadãos.

Um dos elementos que concorreu para dar coerência às ideias difundidas no contexto reformista foi o próprio nome dado ao programa: “Choque de gestão”. A imagem que se desejava criar para a nova ordem administrativa pretendida foi capturada, com êxito, pela

expressão que, discursivamente, já sugere um embate com o passado, no caso, com o modelo de administração que se tinha.

O vocábulo “Choque”, na definição que lhe empresta o dicionário Houaiss (2001, p. 704), é o “1. encontro violento, com impacto ou abalo brusco, entre corpos em movimento ou entre um corpo em repouso e outro que se desloca; colisão, concussão 2.[...] o efeito desse encontro.

De acordo com o lexicógrafo, um “choque” é, pois, a um só tempo, causa e efeito. Ele é o movimento brusco e violento diante de um corpo em repouso, portanto é a causa, mas é, também, o efeito desse encontro entre os dois corpos.

Afastando-se do campo lexical e empreendendo a análise do ponto de vista econômico, Naomi Klein (2008) examina o duplo movimento que caracteriza o choque: movimento de impacto e o seu efeito. No seu livro “A doutrina do Choque – a ascensão do capitalismo de desastre”, a autora analisa o que denomina “a terapia do choque”, a partir de várias catástrofes do séc. XX.

Grosso modo, essa terapia consistiria em valer-se de uma situação de desastre (natural ou não), dada ou criada, para instituir uma nova ordem econômica. Como exemplo de uma situação de desastre, de fato, Klein (2008) cita as inundações de Nova Orleans e a destruição de todas as escolas.

Segundo a autora, a ruína dos prédios escolares da região serviu de oportunidade para reformar radicalmente o sistema educacional, com a introdução de *vouchers* para as famílias, que poderiam gastá-los nas instituições privadas, muitas com fins lucrativos, que passariam, assim, a serem subsidiadas pelo Estado. Com intuito de ilustrar sua tese, Klein reporta-se a um editorial, escrito por Milton Friedman, que, segundo ela, mesmo com a saúde debilitada, encontrou forças para redigir seu texto e publicá-lo no *Wall Street Journal*, argumentando, àquela altura, que a maior parte das escolas de Nova Orleans estava em ruínas, assim como os lares das crianças que estudavam ali; o que constituía uma tragédia. Entretanto, era, também, “uma oportunidade para reformar radicalmente o sistema educacional”, fazendo com que a mudança não fosse uma solução emergencial, mas uma reforma permanente (KLEIN, 2008, p. 14).

Dito isso e de volta à expressão “Choque de Gestão”, importa assinalar que ambos os sentidos do vocábulo “choque” (tanto na definição do dicionário, quanto no sentido apreendido pela discussão de Naomi Klein) foram amplamente difundidos por ocasião da reforma mineira, levando, com frequência, à contraposição de elementos como burocracia e eficiência; passado e modernidade; engessamento e dinamicidade.

Assim, no discurso oficial, a separação desses pares antitéticos se daria por meio do “choque” que, ao promover tal afastamento, instituiria no Estado uma nova ordem, outra era.

Não parece ser de outra coisa a que se refere Aécio Neves ([200-?], p. 12, grifo nosso) ao analisar seu mote de campanha e de governo:

O Choque de Gestão atende a vários propósitos: é saneador, direcionador e capacitador. **A dramaticidade da expressão não é retórica: é choque porque deve provocar constatações abruptas em relação a um estado de coisas inaceitável — a situação fiscal e a falta de rumo; deve render efeitos instantâneos e provocar o rompimento de paradigmas na busca de resultados.** Foi assim que o choque de gestão se tornou também um estado de ânimo, uma atitude de superação de dificuldades para o alcance de resultados de desenvolvimento.

Fica evidente pelas palavras do ex-governador que a expressão escolhida, no plano da retórica, torna-se não apenas o meio pelo qual se daria a mudança, mas funda, também, o discurso que energiza o próprio processo de mudança.

Para Bourdieu (2010, p. 14), essa força que as palavras passam a ter constitui o “poder simbólico”, que se caracteriza como tal, exatamente, por ser capaz de “constituir o dado pela enunciação, de fazer ver e fazer crer, de confirmar ou de transformar a visão de mundo” [...] “poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força (física ou econômica)”.

Ademais, a reiteração de propostas fundadas na premência de se romper com um estado de coisas, “espécie de gota-a-gota simbólico” (a expressão é de Bourdieu), para a qual os jornais e mídias em geral contribuem, produz efeitos sobre as pessoas que passam, também, a repetir as asserções postuladas.

É nessa direção que o então vice-governador Antônio Augusto Anastasia (2006, p. 16, grifo nosso) analisa a expressão “Choque de Gestão”:

Interessante, também, como nota histórica, lembrar que a **expressão “Choque de Gestão”, absolutamente inédita e profundamente criativa, apresentava, durante a campanha eleitoral, um impacto muito grande por materializar, de forma muito sintética, uma ideia-força extremamente positiva e de fácil percepção pela sociedade,** receptora dos maus serviços públicos e, naturalmente, preocupada com a respectiva melhoria em sua gestão.

Percebe-se, pelo trecho, que, ao analisar a expressão, Anastasia o faz utilizando a mesma estratégia de estabelecer oposições; no caso, vinculando a suposta insatisfação da

sociedade pelos maus serviços públicos que estariam sendo prestados e a respectiva melhoria que se daria na gestão desses serviços.

A construção da “ideia-força” a que se refere Anastasia não depende, contudo, apenas de sua produção, mas, também, da força dessas ideias encontrarem um valor de verdade nos discursos produzidos, por parte de seus interlocutores. Ou, em outros termos, a criação dessa “ideia-força” depende, em boa medida, da capacidade de mobilização que o discurso encerra e das crenças e concepções que esses interlocutores possuem, determinando, em última instância, o reconhecimento desse discurso como legítimo.

No caso de Minas Gerais, a ausência de um movimento contrarreformista e a ampla vitória⁷⁵ conquistada pelo candidato Aécio Neves, no primeiro turno das eleições de 2002, são indícios de que a sociedade mineira reconhece como legítimo o discurso que implementou a reforma, bem como a própria reforma, haja vista que o mesmo candidato foi reeleito em 2006.

Ainda em relação às bases ideológicas ou a “filosofia administrativa”, como definiram Hood e Jackson (1991), sob as quais a reforma gerencial se institui, faz-se necessário chamar a atenção para o caráter de inevitabilidade e urgência materializado pelos discursos produzidos.

Além do Executivo, o Legislativo também cuidou de construir o cenário da reforma como algo inevitável, necessário e urgente, sob pena de o Estado e os vários departamentos do governo verem seus projetos fracassarem.

Clarke e Newman (1997) escrevem que em situações como esta, em que se busca implementar uma reforma, principalmente, um *managerial state*, a “escolha tende a desaparecer nos discursos; na verdade, a escolha, o poder discricionário são reduzidos a um simples binário de oposição – ‘mudar ou morrer’ [...]” (CLARKE; NEWMAN, 1997, p. 48, tradução nossa).

É nessa esfera que se inserem os pronunciamentos dos parlamentares na tramitação do projeto de lei que delegava poderes ao Executivo para legislar sobre a implementação da reforma.

O parecer de segundo turno da Comissão de Administração Pública no qual os parlamentares apresentam seu posicionamento sobre o Projeto de Resolução n° 2.472/2002, que objetivava a delegação de leis ao Executivo, apresenta uma argumentação construída sob o signo da inevitabilidade, da oposição do novo modelo ao velho, da celeridade que deve conduzir o processo de votação na Assembleia. Ao apresentar as razões que justificariam a

75 Nas eleições de 2002, Aécio Neves(PSDB) alcançou 57,5% dos votos válidos, contra 30,7% de Nilmário Miranda (PT) e 6,7% alcançados por Newton Cardoso (PMDB)

delegação de poderes para a “racionalização” da estrutura estatal, os parlamentares apresentam os seguintes motivos:

Em primeiro lugar, à medida que a consciência democrática dos cidadãos se aprimora, eles passam a dirigir demandas cada vez mais exigentes ao Estado, cobrando a máquina pública maior eficiência. Por isso mesmo, o aparelho estatal **tem que ser aprimorado**, [...] para propiciar ao povo o maior bem-estar possível. (MINAS GERAIS, 2002, p. 01, grifo nosso)

O imperativo da mudança é explicitado, linguisticamente, nesse trecho, pela utilização da forma imperativa do verbo “ter” (**tem** que ser aprimorado). À maneira de uma maior aceitação, dentro da casa legislativa, vincula-se a premência da mudança à preocupação com o bem estar da sociedade, justificando-se, assim, a reforma.

Em seguida, o argumento no qual a reforma se pautará passa a ser construído na necessidade de se preparar a administração pública para os desafios da contemporaneidade; para isso, o pronunciamento dirige-se para a construção de uma oposição entre modelo estatal burocrático e nova gestão pública, sem perder de vista, no entanto, a necessidade da urgência em se implementar a reforma, como ilustra o trecho seguinte:

Os **princípios da administração contemporânea apontam para organizações ágeis, enxutas e flexíveis** como o meio de fazer face ao crescimento das solicitações conjugado com a dificuldade crescente na obtenção de meios. Por isso mesmo, **Minas necessita, sem demora, de um choque de gestão**. Isso se obtém tanto com a racionalização administrativa como com a valorização do capital humano do Estado. [...] **Num aparelho estatal arcaico, suscetível a todo tipo de influência**, presa fácil do corporativismo e do patrimonialismo, não há espaço para a promoção dos quadros funcionais que primam pela competência e pelo compromisso com a causa pública. (MINAS GERAIS, 2002, p. 1, grifo nosso).

Duas observações, pelo menos, precisam ser feitas à luz desse excerto. A primeira delas está relacionada ao próprio conteúdo do pronunciamento. O discurso dos parlamentares não só abona a solicitação do Executivo, como reproduz, quase que literalmente, o texto da proposta de governo de Aécio Neves “Prosperidade: a face humana do desenvolvimento”. É exatamente nesta proposta que o então candidato utiliza, pela primeira vez, a expressão “Choque de Gestão” nas estruturas administrativas, vinculando-o à valorização do capital humano.

Já a segunda observação situa-se na relação que fica estabelecida entre aparelho estatal arcaico e patrimonialismo. Salvo melhor juízo, ao se falar de administração arcaica

está se referindo, grosso modo, à burocracia estatal, nos moldes weberianos que, desde a reforma do aparelho estatal empreendida por Bresser-Pereira, no âmbito federal, foi entendida como um entrave à eficiência, exatamente, pela rigidez nas normas que a fundam.

Entretanto, essa rigidez do modelo weberiano, objeto da crítica feita, busca impedir, entre outras coisas, o patrimonialismo a que se refere o texto do legislativo. A flexibilidade das estruturas, como propõe o gerencialismo, ao que parece, comporta um potencial maior para produzir práticas patrimonialistas do que a burocracia clássica, se, porventura, os mecanismos de *accountability* e controle social não forem fortes o suficiente para acompanhar os efeitos da flexibilização no serviço público.

E, por fim, outro aspecto que, embora já se tenha apresentado no excerto acima, mas é reiterado ao longo da tramitação da PRE 2472/2002, assim como o discurso do Executivo, relaciona-se à inevitabilidade da implementação da reforma e as consequências de um retardo nesse processo. São exemplares, nesse sentido, alguns pronunciamentos dos parlamentares da Comissão de Administração Pública, da Assembleia legislativa:

Um outro motivo que **exige a urgência na racionalização** de nossa máquina estatal nos é dado pelos números que retratam as finanças do Estado. Agora mesmo, ao analisarmos a Lei do Orçamento Anual para o próximo exercício, todos nós estamos tendo a oportunidade de tomar consciência de uma **situação preocupante que, se não for corretamente equacionada, levará à ingovernabilidade e à falência de Minas Gerais**. A lei delegada, dada a simplicidade de seu processo de tramitação, tem sido utilizada pelos governantes sempre que a realidade **pede respostas rápidas**.

[...]

As leis delegadas previstas no art. 71 da Constituição mineira **se justificam devido à necessidade de medidas urgentes, como é o caso da reforma administrativa tornada imperiosa pela situação crítica das finanças estaduais**.

[...]

Essa exigência [de que as leis delegadas sejam objeto de exame da Assembleia Legislativa] **seria apenas um obstáculo à celeridade que se impõe às providências**, visando à recuperação das finanças do Estado e à adequação da máquina administrativa estadual às demandas dos dias atuais. (MINAS GERAIS, 2002, grifo nosso).

Construções linguísticas como “situação preocupante”, “ingovernabilidade”, “falência de Minas Gerais”, “situação crítica das finanças”, “impõe providências” constroem um mesmo campo semântico que é, a um só tempo, do desastre e da inevitabilidade; isto é, o Estado não mais se sustenta se não for inserido no novo modelo de gestão pretendido, caso contrário, não há outra alternativa, senão a do desastre.

Todos esses discursos apontam para a necessidade de se desconstruir velhos formatos organizacionais e buscar aquele que atenda às demandas da contemporaneidade. Para tal, uma das estratégias mais comumente usada é o apelo para a urgência, conforme escreveram Hood e Jackson (1991), ao tratarem das formas bem sucedidas de persuasão, no contexto do *New Public Management*.

Segundo eles, a impregnação do discurso pela urgência cumpre a finalidade de eliminar o debate em torno das questões mais delicadas da reforma. O público deve ser convencido que aquele é o último minuto para agir, que oportunidades vitais serão perdidas caso uma atitude não seja tomada de imediato.

O mesmo sentido pode ser lido nas palavras de Roger Douglas, ex- ministro das finanças da Nova Zelândia, ao se dirigir supostamente a gestores, descrevendo dez passos necessários para fazer de uma reforma um caso bem sucedido. Dois dos passos por ele mencionados tratam da necessidade de agir de forma rápida.

No segundo passo, o autor aconselha: “Não tente avançar um passo de cada vez. Defina, de forma clara, seus objetivos e mova-se em direção a eles por saltos quânticos. Caso contrário, os grupos de interesse terão tempo para se mobilizar e arrastá-lo para baixo. (DOUGLAS, 1990, p. 03).⁷⁶

O quarto passo segue a mesma direção: “Não pare até que tenha concluído o programa. O fogo dos oponentes é muito menos preciso se eles têm que atirar em um alvo que se move rapidamente. Se você tomar novas decisões enquanto eles ainda estão se mobilizando contra sua última decisão, você vai continuamente capturar um alto grau de consenso nacional e forçá-los a empenharem-se em novos focos de luta”(DOUGLAS, 1990, p. 4).⁷⁷

O significado desses discursos da mudança e, principalmente, da urgência da mudança, ao que tudo indica, deve ser lido na sua afinidade com a ideologia gerencial, à medida que aponta para o “como” o imperativo da mudança tem sido disposto na construção de um projeto de sociedade.

Entender esse *modus operandi* pode levar, em alguma medida, a responder que visão ou que modelo de Estado tem se constituído a partir da introdução de arranjos gerenciais na gestão pública.

⁷⁶No original: Do not try to advance one step at a time. Define your objectives clearly and move towards them by quantum leaps. Otherwise the interest groups will have time to mobilize and drag you down. (DOUGLAS, 1990, p. 3).

⁷⁷No original: “Don’t stop until you have completed the program. Opponents’ fire is much less accurate if they have to shoot at a rapidly moving target. If you take your next decision while they are still struggling to mobilize against the last one, you will continually capture the high ground of national interest and force them to fight up hill”. (DOUGLAS, 1990, p. 04).

4.2 Estratégias e mecanismos mobilizados na governança da educação mineira

Que o modelo de gestão mineira é gerencial parece não padecer dúvida. O desejo de implementar uma reforma gerencialista no Estado sempre foi algo explicitado pelo então governador Aécio Neves, tanto nas duas campanhas eleitorais para governador do Estado, no seu plano de governo, quanto na própria implementação da reforma, dada início na transição governamental em 2002 e levada a cabo a partir de 2003.

Também os debates acadêmicos (ABRUCIO, (s/d); 2006; ABRUCIO; GAETANI, 2006; GAETANI, (s/d); PACHECO, 2006; 2010; MARTINS, 2006; PRADO, 2007) colocam em evidência a posição de liderança do Estado na introdução das práticas gerenciais dentro do aparelho estatal. Ademais, os capítulos anteriores desse trabalho cuidaram de evidenciar como esse modelo foi sendo tecido no Estado, culminando com a figura dos contratos de gestão, elemento chave da abordagem gerencial.

O que se pretende, pois, a partir dessa constatação, é examinar o que as práticas mobilizadas para a implementação do gerencialismo sugerem enquanto visão de Estado, embora não se tenha a pretensão, no âmbito desse trabalho, de fornecer uma resposta definitiva para a questão, sobretudo, devido à complexidade do objeto. Responder de maneira conclusiva ao modelo de Estado que se institui em Minas Gerais importaria, dentre outros fatores, desconsiderar as mutações que ele sofreu e vem sofrendo. Ademais, deve-se ter em conta que novas ferramentas continuam a ser invocadas dentro do modelo instituído.

Para tanto, proceder-se-á ao exame das implicações que parecem ter algumas práticas utilizadas na instituição do gerencialismo mineiro para, então, buscar entender a visão de Estado que se desenha.

4.3 Consolidando a reforma gerencial

Conforme foi evidenciado, por meio da análise documental, nos capítulos precedentes (II e III), o estado de Minas Gerais vem introduzindo uma série de arranjos institucionais de natureza gerencial no interior da administração pública. As condições para essa lógica de gestão começaram a ser construídas, de forma mais sistemática, a partir de 2003, no âmbito do programa reformista “Choque de Gestão”. Desde então, importantes passos foram dados na reconstrução do aparelho estatal em bases gerenciais.

Dentre os mecanismos mobilizados, tem-se a produção de uma série de dispositivos legais que normatizam a reestruturação do desenho do aparelho estatal, a flexibilização das estruturas administrativas e da gestão de recursos humanos, além da introdução e/ou alteração de estratégias situadas na esfera organizacional do Estado.

Do ponto de vista da normatização, a produção das leis delegadas, tratada no cap. II, foi vital para que se alterasse a estrutura administrativa do Poder Executivo. Por meio das 130 leis delegadas produzidas pelo Executivo foi possível “criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, incluídos os autônomos ou unidades da administração direta, bem como modificar a estrutura orgânica das entidades da administração indireta [...]” (MINAS GERAIS, 2002).

No que tange à flexibilização na gestão de recursos humanos foram criadas condições legais para que novos atores, localizados fora da carreira do Estado, fossem recrutados para compor o quadro estatal, como se deu com os analistas educacionais, contratados para atuar nas escolas no âmbito da implementação do Programa de Intervenção Pedagógica – PIP.

Já a reestruturação do SIMAVE, dentro do arcabouço contratualista, tornou o sistema uma ferramenta mais robusta em relação ao seu desenho anterior. À medida que se construiu um currículo básico comum a partir do qual as avaliações sistêmicas são formuladas, tornou-se possível estabelecer um conjunto de metas a serem alcançadas pelas escolas que, por sua vez, tornaram-se objeto de pactuação entre o órgão central da educação e as unidades escolares, por meio do contratualismo, denominado, em Minas Gerais, “Acordo de Resultados”. O alcance ou não das metas contratadas implicaria na premiação ou punição do servidor, o que significa, no desenho mineiro, o recebimento de um prêmio de produtividade ou a demissão do servidor, respectivamente.

Outro aspecto que fez com o que sistema mineiro de avaliação assumisse um lugar central na regulação educacional foi a sua vinculação, também, com a avaliação de desempenho dos servidores, com implicações sobre a progressão da carreira.

Esse lugar privilegiado que as avaliações sistêmicas passaram a ocupar na educação estadual mineira contribuiu para que o governo reforçasse o seu poder de regulação e controle central. Entretanto, ao mesmo tempo em que esse Estado passa a reforçar seu poder de controle, via avaliações, ele assume, também, um lugar de regulador da regulação, à medida que o próprio sistema avaliativo passa a regular, em certa medida, as práticas educativas no interior das escolas, cabendo à esfera central controlar o alcance das metas nos contratos de gestão, cujo componente de maior peso é, exatamente, o desempenho dos alunos nas avaliações sistêmicas.

Outro importante aporte construído no bojo da reforma foi o PIP e seu desdobramento no “Dia ‘D’ – toda a comunidade participando”.

A mobilização da sociedade civil para atuar de forma compartilhada com o governo, que vinha sendo construída desde as duas primeiras gerações do programa Choque de Gestão, passa a assumir novos contornos a partir do governo de Anastasia (2011-2014), cujo projeto político vai levar a cabo o estreitamento das relações entre governo e famílias, já anunciada e regulamentada na primeira gestão de Aécio Neves, em 2003.

É nesse sentido que Anastasia (2010, p. 60) afirma, no seu plano de governo, que o “Choque de Gestão e Estado para Resultados trouxeram o Governo para perto do cidadão. Agora queremos trazer o cidadão para dentro do governo, para atuar de forma partilhada e com base na solidariedade”.

O sistema mineiro de administração escolar - SIMADE foi, também, outra ferramenta importante na reforma gerencial, não só pelo potencial de gerar informações administrativas para todo o sistema, como a vida escolar de alunos, dos profissionais da escola, calendário escolar, plano curricular, como, também, por se configurar como uma tentativa de racionalizar os gastos, pois, por meio dos dados deste sistema é que se tem, ao final do ano, o número de turmas aprovadas para funcionar, evitando, por exemplo, criação de alunos fantasmas ou turmas desnecessárias.

Insiste-se, porém, como já foi tratado no capítulo precedente, que esses mecanismos, por si só, não pressupõem a vinculação a uma abordagem gerencial, *a priori*. Eles devem, antes, serem pensados num contexto mais amplo sobre o qual incidem outros elementos como tradição política, cultura organizacional, concepções de Estado, para ficar em alguns exemplos.

Se é verdade que os vários mecanismos mobilizados - normativos e administrativos - foram articulados de modo a assentar a gestão pública numa lógica gerencial, cuja matriz reconhece o Estado como o culpado por uma suposta crise estatal (PERONI, 2008), não é menos verdade que o estado mineiro, no âmbito estadual, continua a ser o responsável pelo financiamento do ensino médio e parte do ensino fundamental, respondendo por 47% desse último estrato⁷⁸.

Pode-se notar, portanto, que há dois movimentos na configuração desse modelo adotado por Minas. De um lado, tem-se o Estado ainda garantidor de estratos da educação

⁷⁸Para o ex- secretário adjunto da educação, João Filocre, em entrevista a Prado (2012), a aposta do governo em manter uma fatia significativa do ensino fundamental sob sua responsabilidade foi essencial para a implementação da reforma empreendida a partir de 2003, pelo governo mineiro. A esse respeito, ver Prado (2012).

básica, seja por meio do financiamento e regulação, via contratos de gestão, com metas pactuadas por escola. De outro, tem-se esse mesmo Estado reordenando suas bases por meio de um movimento “centrífugo” que consiste, basicamente, na dispersão da regulação do centro para a periferia, o que significa pulverizar a regulação estatal para setores externos ao setor público, como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

Embora, à primeira vista, esse duplo movimento (introdução de ferramentas gerenciais e manutenção do financiamento) possa parecer contraditório, entende-se, no âmbito deste trabalho, que ele traz consigo duas bases necessárias para a consolidação da abordagem gerencial que, no caso mineiro, parece se traduzir em um modelo de governança em rede. Primeiro, porque a “dispersão” não significa a renúncia por parte do governo da regulação. Afinal, “a regulação é a principal ferramenta com que os Estados contam para gerar um ambiente propício a parcerias e induzir resultados esperados” (ROBERTSON; VERGER, 2012), e, segundo, porque a implementação do modelo de governança em rede, em Minas Gerais, parece se constituir, em uma base na qual o Estado pulveriza seu poder regulatório para o chamado terceiro setor que, por sua vez, depende, financeiramente, do Estado.

Assim sendo, a “dispersão”, não significa, o enfraquecimento efetivo do Estado, haja vista que ele continua a controlar as expectativas de resultados por meio de ferramentas gerenciais, como os contratos de gestão. O que se tem, pois, nesse caso, é um Estado que cria outros locais de regulação, passando, assim, a atuar como o regulador dos novos locais de regulação criados por ele mesmo, constituindo, o que Jessop (2002) denomina metagovernança.

4.4 A governança em rede

O conceito de governança em rede, para autores como Goldsmith & Eggers (2006), justifica-se e se faz necessário diante da quantidade e da complexidade dos desafios que a contemporaneidade impõe aos formuladores de políticas públicas.

Segundo os autores, “os problemas tornaram-se tanto mais globais quanto mais locais, à medida que o poder dispersa e os limites (quando existem) tornam-se fluidos. Para eles, “soluções de tamanho único deram lugar a abordagens customizadas, considerando que os intrincados problemas colocados por populações diversas e móveis passaram a desafiar cada vez mais as soluções simplistas” (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 21-22).

Ademais, a soberania do Estado que governa em uma perspectiva *top down* por meio de leis, regras e regulação detalhista teria perdido seu lugar para novas ideias de governo

descentrado, cujas bases estariam vinculadas à interdependência, negociação e confiança. (SØRENSEN; TORFING, 2005).

Nessa perspectiva de regulação, as principais “responsabilidades dos executivos não mais se centrariam na gestão de pessoas e programas, mas, sim, na organização de recursos, muitas vezes pertencentes a outros, de modo a produzir valor público” (GOLDSMITH; EGGERS, 2006, p. 22).

Torres (2007, p. 144), embora apresentando reservas às formas de relacionamento do Estado com atores externos ao aparelho estatal, acredita que “o interesse público não é monopólio ou pressuposto básico apenas da ação do Estado”, devendo, assim, ser “difundido e pulverizado pela sociedade e suas instituições representativas”.

A ascensão da governança em rede, segundo Goldsmith e Eggers (2006), é resultado de, pelo menos, quatro fontes de influência: i) o aumento do uso de empresas privadas e entidades sem fins lucrativos na prestação de serviços e cumprimento de metas políticas; ii) a crescente tendência de governo coordenado, em que agências governamentais múltiplas se unem para prestar serviços integrados; iii) a revolução informacional que permitem outras formas de colaboração com parceiros externos e iv) a crescente demanda dos cidadãos por maior opções de serviços governamentais.

Rhodes (1996), por sua vez, chama a atenção para alguns aspectos na chamada nova governança. Para o autor de “The new governance: governing without government”, a popularidade do termo “governança” contrasta com a sua imprecisão que, ao contrário do que se pensa, não é sinônimo de governo; ao contrário, “governança” significa uma mudança de significado de governo, referindo-se, pois, a um processo de governação ou, ainda, uma modificação nas condições de ordenação das normas ou dos novos métodos pelos quais uma sociedade é governada (RHODES, 1996, p. 652-653).

Para o autor, o termo governança, no contexto de rede, é mais amplo que governo, cobrindo atores não governamentais. Nesse sentido, há uma alteração das fronteiras do Estado que significa alterar as fronteiras entre público, privado e o setor de voluntariado, tornando-se, assim, opacos os limites entre essas esferas. Rhodes (1996, p. 653, tradução nossa) ainda chama a atenção para o significativo grau de autonomia que os membros das redes assumem frente ao Estado, levando-o a se afastar de sua “soberania privilegiada”, restando-lhe governar as redes de “modo indireto e imperfeito”.⁷⁹

⁷⁹ No original: “Current use does not treat governance as a synonym for government. Rather governance signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed” (RHODES, 1996, p. 653).

De maneira resumida, Jessop (2002, p. 52, tradução nossa)⁸⁰, explica que a governança em rede envolve uma auto-organização reflexiva de atores independentes envolvidos nas complexas relações de interdependência recíproca com cada auto-organização, sendo baseada no contínuo diálogo e divisão de recursos para desenvolver um projeto mutualmente benéfico e gerenciar as contradições e dilemas inevitáveis envolvidos em cada situação. O autor de “The Future of the Capitalist State” sublinha, ainda, a necessidade de se buscar o equilíbrio entre os vários mecanismos de governança por meio da força social a que chama “metagovernança” (2002, p. 52, tradução nossa).

A necessidade dessa metagovernança é, para Jessop (2002, p. 53, tradução nossa)⁸¹, especialmente séria devido à ampla dispersão dos mecanismos de governança na emergente sociedade mundial e a correspondente necessidade de construir capacidade intersistêmica e macro organizacional tendo em vista o aumento da complexidade das interdependências.

O lugar de metagovernança que o Estado passa a ocupar, na governança em rede, aponta para aspectos complexos dessa abordagem regulatória como o exercício do controle social e a responsabilização que, a princípio, parece se tornar mais difícil em decorrência da dificuldade em identificar quem é *accountable* na multiplicidade de atores que passam operar através e além do Estado.

Ademais, aspectos relacionados à manutenção de valores públicos como democracia, igualdade e cidadania parecem estar recebendo pouca atenção dos governos, em parte, supostamente, “devido a preocupações políticas com questões de eficiência na administração pública e, em parte, devido à ampla separação institucional da pesquisa de administração pública e a teoria política normativa” (SØRENSEN; TORFING, 2005, p. 196, tradução nossa)⁸², o que pode levar a tensões dentro do sistema público. E é, exatamente, sobre essas possíveis tensões que se tratará na próxima seção.

⁸⁰ No original: “This [governance] involves there flexive self-organization of Independent actors involved in complex relations of reciprocal interdependence, with such self-organization being based on continuing dialogue and resource-sharing to develop mutually beneficial joint projects and to manage the contradictions and dilemmas inevitably involved in such situations”. (JESSOP, 2002, p. 52).

⁸¹ No original: “The need for such practices [meta governance or meta steering] is especially acute owing to the wide dispersion of governance mechanisms in an emerging world society and the corresponding need to build appropriate macro-organizationalandintersystemiccapacitiestoaddressfar-reachingincreases in the complexity of interdependencies.” (JESSOP, 2002, p. 53).

⁸² No original: “So far, the normative question about the democratic problems and potentials of governance networks have only received scant attention, partly due to the political preoccupation with the issue of efficiency within public administration, and partly due to the wide spread institutional separation of public administration research and normative political theory.”(SØRENSEN; TORFING, 2005, p. 196).

4.5 A instituição da governança em rede na consolidação das bases gerenciais na educação: impasses e perspectivas

No seu plano de governo “Minas de todos os mineiros. As Redes Sociais de Desenvolvimento Integrado”, o então candidato à sucessão de Aécio Neves, para a gestão do governo mineiro de 2011 a 2014, Antônio Anastasia, já na apresentação do documento, esclarece a perspectiva que será tomada pelo seu governo.

Valendo-se do argumento da diversidade e heterogeneidade das facetas culturais e econômicas do estado mineiro, Anastasia (2010, p. 11) apresenta as propostas do seu governo que, segundo ele, se dariam numa “perspectiva de desenvolvimento integrado, através de redes de parcerias com as pessoas”. Segundo o então candidato:

Os desafios que se colocam exigem um estado preparado para estar na liderança do crescimento econômico e dos avanços sociais ao longo dos próximos anos. Isso significa possuir uma infraestrutura disponível para amparar esse crescimento, bem como base de conhecimento nos diversos níveis que deem suporte às novas necessidades. **Exigem-se também novas formas de governança através de redes de parcerias com a sociedade civil, poderes políticos nacionais e locais, empresários e entidades de classe.** Trata-se de desenvolver redes colaborativas cujo objeto deve ser o desenvolvimento local por meio da diversificação produtiva, introdução de inovações e profundamente calcados em conhecimento e tecnologia. Outro processo fundamental será buscar mecanismos que propiciem a transversalidade setorial, no sentido de desenvolver soluções que integrem as diversas formas de conhecimento e organizações disponíveis em Minas. Além disso, trata-se de proposta que visa diversificar a base produtiva do Estado, ampliar e aprofundar os resultados positivos alcançados em saúde, educação, segurança e desenvolvimento integrado. (ANASTASIA, 2010, p. 11, grifo nosso)

Nota-se que a justificativa apresentada por Anastasia para a implementação da governança em rede caminha *pari passu* com aquelas apresentadas pelos teóricos da área, ou seja, a necessidade das redes estariam fundamentadas na complexidade e desafios que as sociedades passam a experienciar, decorrentes, sobretudo, da sua heterogeneidade, que, por isso mesmo, teria cidadãos com demandas cada vez mais diversificadas e singulares, além da revolução informacional que impõe novas formas de relacionamento no desenvolvimento econômico dos Estados.

Outro fator que possibilita ver a sintonia do plano de governo de Anastasia com as ideias desenvolvidas no campo teórico da governança em rede é o próprio *modus operandi* sob o qual as “redes” mineiras operariam, qual seja, a criação de parcerias com “a sociedade

civil, poderes políticos nacionais e locais, empresários e entidades de classe”. (ANASTASIA, 2010, p. 11).

A fim de localizar e explicar a ascensão do modelo de governança em rede, por meio da construção de parcerias com atores fora da esfera estatal, precisa-se voltar os olhos para as estratégias mobilizadas pelo Executivo mineiro, desde 2003. É a partir desse momento que se passa a criar um ambiente propício a essas parcerias, à medida que, desde então, o Estado vem se apropriando de uma lógica privada para a gestão da coisa pública, por meio da introdução da avaliação em larga escala, pelo controle do desempenho das escolas, pelo estabelecimento de um conjunto de metas pactuadas em contratos de gestão, pela premiação ou punição dos seus resultados, da publicação dos resultados dessas avaliações em placas afixadas em frente às escolas a fim de que, de acordo com o discurso oficial, as famílias possam ser informadas sobre a “qualidade” dos estabelecimentos de ensino onde os filhos estudam.

Essa hipótese parece ser confirmada por outro trecho do plano de governo mineiro, para o período de 2011-2014:

O Estado de Minas Gerais, na gestão de Anastasia, passará a adotar o conceito de desenvolvimento integrado através de redes, envolvendo a sociedade na busca de soluções regionais para problemas locais. Dada a heterogeneidade e riqueza do Estado, essa é a melhor forma de se trabalhar. O Governo construirá canais de comunicação com as diversas regiões a fim de possibilitar o planejamento contínuo e harmonioso em parcerias entre o Governo e os mais diversos setores sociais. **As condições para essa inovação já estão postas. [...] Essas inovações serão um desdobramento natural da revolução administrativa iniciada por Aécio Neves, que, aprofundada, incrementará a ampla participação da sociedade civil na sua gestão, potencializando assim os impactos nos planos social e econômico.** O princípio geral desse novo modelo de gestão será a administração através de redes transversais de desenvolvimento, envolvendo os diversos setores da estrutura administrativa em estreita conexão com a sociedade. Assim, um avanço será dado em relação à estrutura do Estado que passará a atuar de forma transversal, estabelecendo laços com diversos setores da sociedade, no sentido de solucionar problemas e propor estratégias personalizadas de desenvolvimento social e econômico para as regiões do Estado. Será estabelecido um novo princípio de governança. Em linhas gerais, pode-se dizer que o Choque de Gestão e o Estado para Resultados trouxeram o Governo para perto do cidadão. **Agora queremos trazer o cidadão para dentro do Governo, para atuar de forma partilhada** e com base na solidariedade. (ANASTASIA, 2010, p. 26, grifo nosso).

Parece não ser de outra coisa a que se refere Anastasia (2010, p. 26) ao sublinhar que as “condições para essa inovação [a governança em rede] já estão postas”, haja vista que

podem ser entendidas como “um desdobramento natural da revolução administrativa iniciada por Aécio Neves”. Em outros termos, as palavras do então candidato a governador sugerem que o setor público já teria alterado sua cultura organizacional por meio de aprendizagem gerada pela lógica privada inserida via gerencialismo.

Também as condições legais para “essa inovação” já estavam postas. A publicação da Lei nº14.870, de 16 de dezembro de 2003, institui, do ponto de vista normativo, a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, no âmbito estadual, sendo regulamentada, posteriormente, pelo Decreto Estadual nº 46.020, de 09 de agosto de 2012.

Além disso, o trecho destacado é bem significativo à medida que ele condensa alguns aspectos centrais do novo modelo de governança. Há, no excerto, a explicitação do modelo de gestão a ser implementada (governança em rede), a sua justificativa (a heterogeneidade e riqueza do Estado), o “como” será feito (o governo estabelecerá laços com diversos setores da sociedade e atuará de forma transversal), com “quem” será feita a rede (em parcerias entre o Governo e os mais diversos setores sociais), para que (trazer o cidadão para dentro do governo para atuar de forma partilhada).

Em termos gráficos, “as condições já postas”, a que Anastasia se refere, poderiam ser apresentadas no seguinte movimento de organização:

Figura 11. Fluxograma do processo de instituição do “Estado em Rede” em Minas Gerais, a partir de 2011.

Fonte: elaboração própria

O marco legal que institui a possibilidade de implementar o modelo de parceria com as OSCIPs buscou influências, segundo Prosdocimi e Vilhena (2013) tanto no modelo de OSCIP, quanto de Organizações Sociais – OSs federal, culminando, no dizer dos autores, em um modelo híbrido de OSCIP.

Essa hibridez significa que, em Minas Gerais, ao contrário do desenho federal, o modelo de OSCIP possibilita, a um só tempo, o fomento e a implementação de políticas públicas por meio do Terceiro Setor, assim como viabiliza a transferência de atividades “não exclusivas” do Estado para as instituições que constituem esse Terceiro Setor.

Outro aspecto que distancia o modelo mineiro do federal é que, em Minas, a qualificação como OSCIP, diferentemente do título de OS do Governo Federal, se dá por ato vinculado, ou seja, se o Estatuto da entidade que pleiteia a qualificação de OSCIP atender aos requisitos estipulados pela Lei, a Administração Pública é obrigada a lhe conferir o título de OSCIP.

Para Prosdocimi e Vilhena (2013), o Decreto Estadual nº 46.020, de 09 de agosto de 2012 contribuiu para corrigir os danos que a natureza de ato vinculado poderiam causar, à medida que o decreto estipula uma validade de três anos para o título de OSCIP recebido pelas entidades, sendo, portanto, necessária a sua renovação a cada triênio.

No caso específico da educação, a presença das parcerias com as organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPs fica estabelecido pelo art. 4º, III, quando a Lei trata das atividades sociais que serão objeto de parceria:

Art. 4º

Observados o princípio da universalidade e os requisitos instituídos por esta Lei, a qualificação como OSCIP será conferida à pessoa jurídica cujos objetivos sociais consistam na promoção de, pelo menos, uma das seguintes atividades:

[...]

III - educação gratuita;

[...] (MINAS GERAIS, 2003).

Interessante observar que quando da publicação da Lei, ao se referir às atividades, o texto designa de forma genérica a educação no inciso III, onde se lê “educação gratuita”. Entretanto, com a publicação da Lei 17.349, em 17 de janeiro de 2008, alterando a Lei nº14.870/2003, o termo “educação gratuita” passa a ser especificado nas suas modalidades:

Art. 3º Pode qualificar-se como OSCIP a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, nos termos da lei civil, em atividade, cujos objetivos sociais e normas estatutárias atendam ao disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, participações ou parcelas de seu patrimônio auferidos mediante o exercício de suas atividades e que os aplica integralmente na consecução de seu objetivo social.

Art. 4º

III - ensino fundamental ou médio gratuitos;

.....

XIV - ensino profissionalizante ou superior.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a partir de 1º de janeiro de 2010, a entidade deverá comprovar a execução direta de projetos, programas ou planos de ação relacionados às áreas de atividade descritas nos incisos deste artigo, ou, ainda, a prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins, na forma do regulamento. (MINAS GERAIS, 2008).

Com a nova redação dada, o art. 4º da Lei nº 14.870/2003 passa a trazer o seguinte conteúdo:

Art. 4º - Observados o princípio da universalidade e os requisitos instituídos por esta Lei, a qualificação como OSCIP será conferida à pessoa jurídica cujos objetivos sociais consistam na promoção de, pelo menos, uma das seguintes atividades:

- i) Assistência social;
- ii) Cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- iii) **Ensino fundamental ou médio gratuitos;**
- iv) Saúde gratuita;
- v) Segurança alimentar e nutricional;
- vi) Defesa, preservação e conservação do meio ambiente;
- vii) gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável;
- viii) Trabalho voluntário;
- ix) Desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- x) Experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- xi) Defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita;
- xii) Defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
- xiii) Estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
- xiv) Fomento do esporte amador;
- xv) **Ensino profissionalizante ou superior.** (SEPLAG/MG, grifo nosso).

Não parece ser casuística a mudança efetivada pela alteração da lei, uma vez que a abrangência do termo “educação gratuita” pode levar a várias apreensões de sentido do que seja “educação”, podendo corresponder tanto a processos formais, quanto informais. No entanto, ao se explicitar “ensino fundamental e médio”, “ensino profissionalizante ou superior” está se delineando um formato específico de educação que é aquele caracterizado constitucionalmente pelo art. 205, como “dever do Estado e da Família”.

Quando se articula essa nova redação dada à Lei nº 14.870/2003 ao disposto no art. 23 dessa mesma lei: “As OSCIPs poderão executar, parcialmente, atividades e serviços de órgãos e entidades do Poder Executivo, mediante a celebração de termo de parceria, na forma prevista nos arts. 12 e 13 desta Lei”, percebe-se que se tem um avanço considerável do *ethos* privado na educação pública levando à alteração das bases do Estado, reconfigurando mesmo o seu papel, à medida que se abre a possibilidade para a oferta do ensino formal ser efetivada pelo chamado “Terceiro Setor”.

O art. 23, pela sua amplitude, abre a possibilidade de que organizações de direito privado assumam setores essenciais do Estado como a educação, podendo levar a área educacional a um processo intenso de privatização. A não delimitação, no artigo, de que “atividades” está se tratando, pode incidir mesmo na oferta dos serviços educacionais, já que na regulação, ao que parece, a presença das OSCIPs já se fazem sentir, desde 2006.

Ademais, outra importante questão, no que tange ao campo educacional, está relacionado à forma dos serviços educacionais, regulamentado pelo Decreto Estadual 46.020/2012, que abre a possibilidade de contrapartida pelo estudante em algumas modalidades de ensino, como fica evidenciado pela transcrição do art. 6º, incisos V e VII e seu parágrafo único:

Art. 6º:

[...]

V – por promoção gratuita da saúde e do **ensino fundamental e médio**, a prestação desses serviços realizada pela OSCIP, **sem a exigência ao beneficiário da apresentação de contrapartida, doação, ou equivalente**;

VI – por promoção do **ensino profissionalizante ou superior**, a prestação desses serviços realizada pela OSCIP, com recursos próprios **ou com recursos gerados pelas próprias beneficiárias**, pessoas físicas ou jurídicas;

[...]

Parágrafo único. Na hipótese de a OSCIP celebrar Termo de Parceria para promoção do ensino profissionalizante ou superior, nos termos do inciso VI, e receber recursos públicos para executar suas atividades, **o valor repassado pelo Estado deverá ser deduzido do valor cobrado do beneficiário do serviço**. (MINAS GERAIS, 2012).

O teor desse decreto, nos incisos e parágrafo ora transcritos, põe em questão a própria natureza da gratuidade no contexto da esfera pública e da pública não-estatal, o que permite concluir que, no âmbito do terceiro setor, a oferta do público pode não ser, necessariamente, gratuita.

Note que a regulamentação prevê a possibilidade de oferta dos estratos fundamental e médio, pelas OSCIPs, sem contrapartida do beneficiário, ou seja, da família do aluno.

Entretanto, quando se discute segmentos do ensino que extrapolam as duas modalidades da educação básica (fundamental e médio), o dispositivo legal passa a prever, como de caráter facultativo das OSCIPs, a cobrança dos usuários pelos serviços educacionais ofertados.

O primeiro termo de parceria com uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs na área educacional foi assinado no final do ano de 2006, ainda na primeira geração do Choque de Gestão.

O termo de nº 62.1.3.1301/2006 foi firmada entre a Secretaria de Estado da Educação e a OSCIP Instituto Hartmann Regueira com a finalidade de desenvolver o Projeto “Escolas em Rede” nas escolas estaduais mineiras, de maneira a atender a um dos objetos contratados no Acordo de Resultados que é Projeto Estruturador “Novos padrões de gestão e Atendimento da Educação Básica”.

Para tal, foram repassados para a OSCIP de janeiro de 2007 a março de 2009, quando a parceria foi encerrada, R\$ 21.071.984,14, como se pode observar pelo Quadro 19:

Quadro 19. Cronograma de repasses feito pelo governo estadual à OSCIP Instituto Hartmann entre 2007 e 2009.

PARCELA	VALOR	DATA	CONDIÇÕES
1ª Parcela	R\$ 3.676.002,40	jan/07	Assinatura do Termo de Parceria
2ª Parcela	R\$ 3.087.032,37	mai/07	Manifestação favorável da Comissão de Avaliação na 1ª avaliação
3ª Parcela	R\$ 1.996.854,07	ago/07	Manifestação favorável da Comissão de Avaliação na 2ª avaliação
4ª Parcela	R\$ 782.559,84	nov/07	Manifestação favorável da Comissão de Avaliação na 3ª avaliação
5ª Parcela	R\$ 1.790.952,56	ago/08	Manifestação favorável da Comissão de Avaliação na 4ª avaliação
6ª Parcela	R\$ 3.484.369,00	nov/08	Manifestação favorável da Comissão de Avaliação na 5ª avaliação
7ª Parcela	R\$ 2.791.094,00	dez/08	Manifestação favorável da Comissão de Avaliação na 6ª avaliação
8ª Parcela	R\$ 3.463.119,90	mar/09	Manifestação favorável da Comissão de Avaliação na 7ª avaliação
TOTAL	R\$ 21.071.984,14		

Fonte: SEPLAG/MG

Um dos aspectos que chama a atenção na celebração dessa parceria é o alcance que o parceiro passa a ter dentro da regulação educacional. No caso específico do Instituto Hartmann Regueira a sua atuação incidiria sobre aspectos operacionais, mas, também, sobre aspectos pedagógicos.

As razões manifestas para a celebração da parceria encontra-se no anexo IV do documento, curiosamente, intitulado “concepção da política pública”. Segundo o discurso oficial, a presença da Oscip justifica-se “devido à complexidade e dimensão do projeto em atender 3.290 escolas, distribuídas em 853 municípios”, além de que, supostamente, a SEE não teria identificado “em seus quadros profissionais conformação específica e em quantidade suficiente para implementação do projeto” (TERMO DE PARCERIA n° 62.1.3.1301/2006, SEPLAG/MG).

As metas expressas no termo de parceria dão conta de que caberia à OSCIP implantar o Sistema de Gestão de Projetos Educacionais – SIGESPE em todas as escolas estaduais, ou seja, informatizar a administração, conectar todas as escolas estaduais à internet, desenvolver e disponibilizar na internet o Centro Virtual do Professor – CRV, e lançar todos os dados das escolas no sistema integrado.

Para tal, equipes do Instituto deveriam levantar, *in loco*, dados relativos à instalação física da escola, à existência, qualificação e condição de uso de seus equipamentos de informática, sua infraestrutura, dados do diretor, elementos de sua gestão, premiações, dentre outros (SEPLAG, 2006).

Cabe observar que a implementação do SIGESPE, embora exija o acesso de dados das escolas, funcionários e alunos a uma entidade que está situada fora do aparelho estatal, a natureza da atividade que seria desempenhada pela OSCIP é de natureza operacional, não incidindo, a princípio, sobre a regulação da educação.

Todavia, a segunda meta contratada com o Instituto Hartmann Regueira tem implicações que ultrapassam a questão operacional, alcançando a área pedagógica e, em alguma medida, chegando à sala de aula, à medida que a sua atuação se dará por meio do Centro de Referência do Professor – CRV. Basicamente, o CRV é um site mantido pela SEE/MG “com a finalidade de aprimorar a ação pedagógica de seus professores, através da oferta de múltiplos recursos, desde as propostas curriculares até material de pesquisa e uso em sala de aula, passando por palestras e cursos” (SEPLAG, 2006).

A atuação da Oscip, além de envolver a elaboração de relatórios de monitoramento sobre o acesso ao CRV pelos profissionais da educação, se estende à preparação de “orientações pedagógicas”, que significa, de acordo com o termo de parceria, “explicar o que

ensinar, como e porque, quais as condições para ensinar e como avaliar o aprendizado”, a partir de determinado tópico do Currículo Básico Comum - CBC. Na mesma direção, cabe à Oscip elaborar “roteiros de atividades”, que são, como sugere o nome, “atividades pedagógicas a serem desenvolvidas em sala de aula” e, por fim, o Instituto dever organizar, ainda, “módulos didáticos de apoio a atividade docente”, que, segundo o termo de parceria, consistem em atividades complementares aos livros didáticos no atendimento de questões específicas de cada disciplina indicada no CBC, mas cujo conteúdo apresente deficiência nos livros didáticos adotados pelas escolas.

Já do ponto de vista do *modus operandi* do Estado, a escolha de um ator externo à realidade educacional, na complexidade que lhe é inerente e agravada pelas diferenças que o próprio discurso governamental reconhece e utiliza à guisa de justificativa para a implementação das parcerias, parece ter implicações importantes sobre o “fazer pedagógico”.

Não se está referindo, nesse contexto, ao currículo básico comum, pois esta pesquisa alinha-se a outras que entendem que esse instrumento não compromete o tratamento das diferenças regionais no ensino ministrado, pois, como o próprio nome indica, está se tratando de habilidades “básicas” a que todo estudante, independente de onde resida, devesse ter acesso. O que está em questão parece ser a autonomia da escola na escolha do “como” ensinar, do “como” avaliar o aprendizado, que passaria a ser definido pela OSCIP, conforme se lê no termo de parceria.

Cabe sublinhar que a OSCIP em questão, embora tenha nascido, supostamente, da relação da sua fundadora com a área educacional, na medida em que ela voluntariava como terapeuta de famílias em uma escola da rede municipal de Belo Horizonte, a sua área de atuação, conforme apresentado no sítio do Instituto Hartmann Regueira, não está relacionado às questões curriculares ou didáticas, da área de ensino. De acordo com o sítio, as principais áreas de atuação do Instituto são o “Fortalecimento da gestão no Terceiro Setor, capacitação, desenvolvimento de plataformas tecnológicas para gestão de projetos, consultoria e prestação de serviços em empreendimentos sociais”, orientando suas ações “por uma premissa: simplificar temas complexos, dando apoio a ideias e iniciativas existentes, integrando e articulando atores, para que sonhos, ideias e iniciativas possam tornar-se realidade e possam dar saltos quantitativos e qualitativos para os parceiros envolvidos e para a sociedade como um todo” (INSTITUTO HARTMANN REGUEIRA).

Segundo dados divulgados pelo sítio da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG, até o presente momento, julho de 2014, 64 OSCIPs estão qualificadas para firmar termos de parcerias com o governo.

Dentre elas, 12 vinculam-se ao desenvolvimento de atividades ligadas à educação, seja na esfera do ensino profissionalizante e superior ou no ensino fundamental e médio, incluindo, aí, o Instituto Hartmann, que embora já tenha encerrado o seu primeiro termo de parceria com a SEE, já passou por nova qualificação, fazendo parte, portanto, dessas 64 OSCIPs qualificadas no momento.

Em reunião com a autora da pesquisa, os gestores governamentais da área das OSCIPs mineiras afirmaram que uma nova parceria entre a SEE e uma OSCIP já se encontra em processo de formalização. Trata-se da oferta de ensino profissionalizante pela OSCIP Instituto Cultural Sérgio Magnani– ICSM⁸⁴. O Instituto, responsável pela implementação do Programa Plug Minas⁸⁵, já tem um termo de parceria vigente com o governo, sendo a Secretaria Estadual de Esportes o órgão estatal parceiro. Contudo, de acordo com os gestores, uma análise do Núcleo Central de Parcerias com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público entendeu que a parceria, supostamente, geraria melhores resultados se fosse celebrada com a secretaria de educação e não com a dos esportes, como vinha acontecendo.

Quadro 20. OSCIPS qualificadas pelo estado de Minas Gerais para prestação de serviços educacionais no período de 2013 a 2017. (continua)

Oscip qualificada	Área de atuação	Data de qualificação	Final da vigência da qualificação
Instituto Centro de Capacitação e Apoio ao Empreendedor - Centro Cape	Cultura; Desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; Ensino profissionalizante ou superior ; Estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias; Experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos.	07.02.2014	06.02.2017
Instituto Hartmann Regueira	Assistência Social; Cultura; Defesa da ética, da paz e de outros valores universais; Desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; Ensino profissionalizante ou superior ; Estudos e pesquisas; Desenvolvimento de tecnologias; Trabalho voluntário.	12.02.2014	11.01.2017
Organização Assistencial Popular	Assistência Social; Ensino profissionalizante ou superior ; Estudos e pesquisas: desenvolvimento de tecnologias.	04.07.2013	03.07.2016

⁸⁴ No site do Instituto Cultural Sérgio Magnani (ICSM) lê que ele “é uma associação sem fins lucrativos, qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) pelo Governo do Estado de Minas Gerais e pelo Governo Federal. Fundado em 2004, por integrantes da comunidade cultural mineira, o ICSM tem por objetivos atuar no desenvolvimento e na gestão de projetos e programas culturais e socioeducativos”. A esse respeito, ver <http://www.institutosergiomagnani.org.br/site/paginas/o-instituto>

⁸⁵ O Plug Minas é um projeto do Governo de Minas Gerais, iniciado em 2009, que oferece cursos de formação e atividades nas áreas de empreendedorismo, arte, novas tecnologias e idiomas, utilizando recursos da cultura digital, para jovens entre 14 e 24 anos que estudam ou já se formaram na rede pública de ensino de Minas Gerais.

Quadro 20. OSCIPS qualificadas pelo estado de Minas Gerais para prestação de serviços educacionais no período de 2013 a 2017. (conclusão)

Associação de Prevenção, Recuperação e Reinserção do Dependente Químico - Terra da Sobriedade	Assistência Social; Ensino profissionalizante ou superior ; Estudos e pesquisas; desenvolvimento de tecnologias.	20.06.2013	19.06.2016
Centro Mineiro de Alianças Intersetoriais	Assistência Social; Cultura; Defesa dos direitos estabelecidos; construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita; Desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; Ensino fundamental ou médio gratuitos ; Esporte amador; Estudos e pesquisas; Desenvolvimento de tecnologias; Experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos; Meio ambiente; Saúde gratuita; Trabalho voluntário.	31.07.2013	30.07.2016
Organização para o bem da água, da natureza e da vida – Amanhãgua	Defesa da ética; da paz e de outros valores universais; Ensino fundamental ou médio gratuitos ; Estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias; Meio ambiente.	06.02.2014	05.02.2017
Centro Desportivo de Aprendizado e Treinamento	Ensino profissionalizante ou superior	11.02.2014	10.02.2017
Kyrius Cia de Arte	Ensino profissionalizante ou superior ; Estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias	04.07.2013	03.07.2016
Sociedade Mineira de Software – FUMSOFT	Assistência Social; Cultura; Ensino profissionalizante ou superior ; Esporte amador; Meio ambiente.	04.07.2013	03.07.2016
Associação Centro de Recuperação Árvore Viva – CRAV	Assistência Social; Desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; Ensino fundamental ou médio gratuitos .	21.02.2013	21.01.2016
Instituto de Gestão de Políticas Sociais – GESOIS	Assistência Social; Ensino profissionalizante ou superior .	06.07.2013	05.07.2016

Fonte: SEPLAG/MG – Elaboração própria, grifo nosso).

De volta ao número de OSCIPs já qualificadas com atuação, pelo menos teoricamente, voltada para o campo educacional, cabe lembrar que com a edição do Decreto nº 46.020/2012, essa “qualificação” passou a ter um prazo de validade de três anos. Além disso, o dispositivo legal, ao regulamentar, também, o termo de parceria com as OSCIPs, passa a prever uma seleção pública de projetos, chamada “Concurso de Projetos”, pelo governo mineiro. Com a nova medida, após as entidades apresentarem os requisitos exigidos em lei para receber o título, que é ato vinculado, como já se disse, a assinatura do termo de parceria entre governo e OSCIP depende, ainda, da aprovação da Organização da Sociedade Civil nesse “Concurso de Projetos”, cujas exigências constam de edital específico para a seleção.

No total das 64 OSCIPs qualificadas, 11 já começaram a receber tais repasses do governo, sendo que a área da cultura apresenta o maior número de parcerias firmadas, como se observa pelo Quadro 21.

Quadro 21. Relação de OSCIPS mineiras com termos de parceria vigente em julho/2014.

Área de atuação	OSCIP	Valor repassado (R\$)	Conselho
Cultura	Instituto Cultural Sérgio Magnani	8. 245.129,49	Conselho Estadual de Política Cultural - CONSEC
Política ambiental	Fundação Israel Pinheiro	19. 714.401,05	Conselho de Política Ambiental - COPAM
Política ambiental	Fundação Israel Pinheiro	1.176.686, 24	Conselho de Política Ambiental - COPAM
Cultura	Associação de Desenvolvimento da Radiofusão de MG - ADTV	144.560.296,03	Conselho Estadual de Política Cultural – CONSEC
Educação e Pesquisa: Disseminação de Excelência de Gestão	Instituto Qualidade Minas	2.271.737,43	Sem conselho
Cultura	Instituto Cultural Filarmônica - ICF	79.522.833,01	Conselho Estadual de Política Cultural - CONSEC
Cultura	Instituto Cultural Sérgio Magnani	5.392.980,00	Conselho Estadual de Política Cultural - CONSEC
Cultura	Instituto Cultural Sérgio Magnani	27.641.998,01	Conselho Estadual da Juventude - CEJ
Defesa Social	Instituto Elo	111.048.349,03	Conselho Inativo ou inexistente
Defesa Social	Terra da Sobriedade	7.204.285,01	Conselho Estadual Antidrogas
Estado de Governo	Movimento Donas de Casa e Consumidores de MG	5.447.562,00	Conselho Inativo ou inexistente

Elaboração própria. Fonte: SEPLAG/MG. (grifo nosso).

Na relação das OSCIPs que já obtiveram o financiamento público, chama a atenção a parceria firmada entre a Fundação TV Minas Cultural e Educativa, do governo, com a OSCIP Associação de Desenvolvimento da Radiodifusão de Minas Gerais – ADTV, para a qual foi

repassado, até o momento, conforme informação disponibilizada no sítio da SEPLAG⁸⁶, o valor de quase R\$ 150.000.000,00, o que configura, conforme corretamente observou Torres (2007), analisando outro período de vigência, um valor maior do que o orçamento de algumas secretarias de Estado.

Ainda em relação a essa OSCIP, o autor de “Agências, Contratos e OSCIPs” questiona o seu processo de qualificação, apontando para um dos muitos problemas que esse tipo de relacionamento entre Estado e sociedade civil, de direito privado, parece supor.

A ADTV, segundo Torres (2007), foi juridicamente constituída em outubro de 2005 e já assinou o termo de parceria dois meses depois, em dezembro do mesmo ano. Acontece que, àquela altura, tal parceria não era possível porque o art. 3º da Lei nº 14.870/2003 proibia a qualificação como OSCIP, a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos constituída há menos de dois anos:

Art. 3º - Pode qualificar-se como OSCIP a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, **constituída há pelo menos dois anos**, nos termos da lei civil, e em atividade, cujos objetivos sociais e normas estatutárias atendam ao disposto nesta Lei. (MINAS GERAIS, 2003, grifo nosso).

O dispositivo legal, buscava, supostamente, qualificar, em alguma medida, as entidades que se apresentassem como candidatas à parceria, coibindo, assim, aquelas sem *know-how* em determinada área de interesse.

Entretanto, valendo-se do art. 28 da mesma lei, no qual se pode ler que “os prazos previstos no art. 3º e nos incisos III e IV do art. 7º desta Lei não serão exigidos nos dois anos subsequentes à publicação desta Lei” (MINAS GERAIS, 2003), o prazo mínimo necessário não precisou ser cumprido, levando a ADTV a receber um dos maiores repasses no âmbito das OSCIPs mineiras.

Uma maneira que o Executivo parece ter encontrado para lidar com situações em que parece existir um interesse grande do Estado em estabelecer determinadas parcerias foi alterando a Lei nº 14.870/2003, por meio da Lei nº 17.349/2008, em que se suprime o texto do art. 3º, estabelecendo uma nova redação para os pré-requisitos necessários a entidades interessadas em se tornarem OSCIPs:

Art. 7º - A qualificação como OSCIP será solicitada pela entidade interessada ao Secretário de Estado do Planejamento e Gestão, por meio de

⁸⁶ As informações sobre as parcerias com OSCIPs mineiras em vigência podem ser encontradas no endereço: <http://www.seplag.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s/termos-de-parcerias-vigentes>

requerimento escrito, instruído com cópias autenticadas dos seguintes documentos:

[...]

IV - documentos que comprovem a experiência **mínima de dois anos da entidade na execução das atividades indicadas no seu estatuto social, conforme previsto em regulamento;** (Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17349, de 17/1/2008).

[...]

§ 1º **A comprovação prevista no inciso IV do caput deste artigo poderá, a partir da data de publicação desta Lei até 31 de dezembro de 2009, ser suprida mediante comprovação da experiência dos dirigentes da entidade na execução das atividades indicadas em seu estatuto social, conforme previsto em regulamento.** (Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17349, de 17/1/2008.)

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º deste artigo, a Oscip que deixar de comprovar o requisito de experiência mínima de dois anos de seus dirigentes perderá automaticamente o título concedido. (MINAS GERAIS, 2003, grifo nosso).

Nota-se que, com a nova redação, passa a ser possível, na incapacidade da entidade candidata à qualificação como OSCIPs comprovar a sua existência de, pelo menos dois anos, que o ato comprobatório seja substituído pelo atestado da experiência dos dirigentes da entidade na atividade indicada no seu estatuto social.

As razões manifestas pelo discurso oficial justificam a flexibilização do tempo de experiência das OSCIPs devido à necessidade de se consolidar o modelo de parcerias. Para Prosdociami (2014):

Esta flexibilização das normas foi uma escolha necessária para que as entidades, mesmo as recém criadas pudessem requerer o título e, assim, ter condições de celebrar Termo de Parceria. Caso fosse necessária unicamente a comprovação formal da experiência da entidade certamente cair-se-ia num caminho menos abrangente para a qualificação, podendo minar a possibilidade de formação de vínculo de parceria com estas.⁸⁷

O gráfico 3 permite examinar os efeitos que a flexibilização das normas teve sobre o número de OSCIPs que se qualificaram àquela altura:

⁸⁷ Essa justificativa foi apresentada pelo gestor governamental Eduardo Campos Prosdociami no *powerpoint* elaborado por ele, para a condução da reunião que teve com a autora dessa pesquisa, em 02.07.2014 e que lhe foi disponibilizado após o encontro.

Gráfico 03. Evolução do número de entidades qualificadas com título de OSCIPS em Minas Gerais no período de 2004 a 2014.

Fonte: Prodocimi, 2014.⁸⁸ (Adaptado pela autora).

Em que pese a justificativa oficial, arranjos dessa natureza parecem sugerir que os governantes, na busca da suposta eficiência que tais mecanismos, como as OSCIPs, teriam potencial para gerar, têm minimizado as implicações que determinadas decisões, como essa flexibilização, podem trazer a valores públicos como a afirmação de princípios democráticos, igualdade e cidadania, por exemplo.

Nota-se, pelos dados apresentados no gráfico 3, que o processo de flexibilização das normas parece ter alcançado seu objetivo de fomentar a qualificação das OSCIPs. Há um movimento ascendente no número de qualificações até o ano de 2012, chegando a um total de 185. A partir dessa data, com a obrigatoriedade de processo seletivo, chega-se a 2014 com um número de 64 Organizações qualificadas, distribuídas nas seguintes áreas de atuação:

⁸⁸ Este gráfico é parte do *powerpoint* apresentado por Eduardo Campos Prodocimi na reunião com a autora dessa pesquisa, em 02.07.2014.

Gráfico 04. Distribuição de OSCIPs mineiras por área de atuação em julho/2014.

Fonte: Prosdocimi, 2014

Outro aspecto que chama a atenção está posto no Quadro 21, que apresenta as parcerias já vigentes. Basta uma breve leitura para se questionar a capacidade democrática da atuação das entidades do terceiro setor, entendida, aqui, como as formas de controle das OSCIPs, pela sociedade, exercidas formalmente por meio de conselhos. A aposta dos fautores do “terceiro setor” de que “A consciência de que na esfera pública não-estatal não só se produz bens ou serviços, mas sim que se defendem valores coletivos, obrigaria a recriar os cidadãos, como corpo político para o exercício do controle social” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 29) precisa ser, no mínimo, relativizada.

Não se pode menosprezar, evidentemente, o fato de que o desenho da política mineira de OSCIPs abriu canais de participação e diálogo com a sociedade por meio do reconhecimento da importância dos conselhos nesse tipo de arranjo institucional. Prova disso é a previsão desses conselhos de política pública por parte da instituição do marco legal das OSCIPs. O Decreto Estadual nº 46.020, de 2012, por exemplo, que regulamenta a Lei Estadual nº 14.870/2003, trata nos seus art. 27, II; art. 28 (caput e §§ 1º e 2º; Art. 34, XIII, XVIII; Art. 35, XIII, § 4º; Art. 38 (caput) e Art. 46, IV, tratam, todos eles, da presença e funções dos conselhos na formalização, execução e avaliação dos termos de parceria firmados entre governo e OSCIPs.

Contudo, também não se pode desconsiderar o fato de que uma mudança cultural não se dá *pari passu* à instituição de um marco regulatório.

É nesse sentido que se insere a discussão da efetividade dos mecanismos de controle e participação viabilizados pela política.

Ao se examinar essas parcerias vigentes no estado de Minas Gerais percebe-se que já foram repassados quase 120 milhões de reais para organizações da sociedade civil que não apresentam conselho de política pública ativo ou mesmo não têm um conselho constituído, como são os casos do Instituto Elo, Movimento Donas de Casa e Consumidores de Minas Gerais e Instituto Qualidade Minas, respectivamente.

Mesmo no caso das OSCIPs, cujas áreas de atuação têm conselhos formados, a análise dos relatórios de acompanhamento e avaliação das parcerias sugere que o controle que se teria exercido é frágil e mesmo embrionário, tanto no que diz respeito à execução das metas, mas, sobretudo, em relação à prestação de contas das entidades parceiras.

É exemplar, nesse sentido, o 7º Relatório da Comissão de Avaliação (CA) do Termo de Parceria celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e a OSCIP – Instituto Hartmann Regueira. A comissão avaliadora dessa parceria era formada, dentre outros membros, por um representante do Conselho Estadual de Educação⁸⁹, área supostamente de atuação das OSCIPs, já que o parceiro era a Secretaria de Estado de Educação. Assim sendo, a pressuposição básica é que haveria um controle maior e acompanhamento dessa parceria, haja vista a presença do conselho referente.

Entretanto, no final do documento, ao se apresentar as conclusões sobre “as despesas e receitas incorridas no período”, no âmbito da parceria, pode-se notar certa negligência no controle, teoricamente, realizado pela comissão avaliadora e endossado pelo próprio conselho estadual de educação:

A Comissão observou os demonstrativos acima reproduzidos, seus relatórios com as rubricas em detalhes, e suas notas explicativas, concluindo que, **aparentemente**, os gastos estão coerentes com as ações realizadas neste período avaliatório. **A Comissão não solicitou a apresentação de comprovantes sobre os gastos do período, mas tendo em vista que a OSCIP os disponibiliza para consulta na sede da entidade, a Comissão sugere que o supervisor faça a conferência desses documentos.** (7º Relatório da Comissão de Avaliação. SEPLAG/MG, grifo nosso).

Salvo melhor juízo, o trecho “aparentemente os gastos estão coerentes” sugere essa

⁸⁹A servidora pública Arminda Rosa Matta Machado representou o Conselho Estadual de Educação de Minas Gerais no 7º Relatório da Comissão de Avaliação (CA) do Termo de Parceria celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e a OSCIP – Instituto Hartmann Regueira.

negligência por parte da comissão, ao não se certificar da coerência na prestação de contas; além disso, o documento indica a procrastinação de uma atividade imperativa no contexto da gestão dos recursos públicos, à medida que a comissão renuncia à necessidade de apresentação de comprovantes de gastos por entender que a existência e a disponibilidade de consulta a esses documentos comprobatórios, para a conferência do “supervisor”, a isentava de tal conferência.

O “supervisor”, a que o relatório se refere, trata-se, como o próprio nome sugere, de um gestor indicado pelo órgão estatal parceiro (OEP) para compor a Comissão Supervisora que, teoricamente, supervisiona e fiscaliza os resultados físicos e financeiros alcançados pela Oscip, ao longo da vigência do instrumento jurídico. A criação dessa comissão é prevista pelo Decreto n° 46020/2012, no seu art. 43, conforme se pode ler no excerto seguinte:

Art. 43. Para representar o OEP em suas tarefas, será designada pela Comissão Supervisora, que será composta por um Supervisor e por um Supervisor-Adjunto, com poder de veto, das decisões da OSCIP relativas ao Termo de Parceria. (MINAS GERAIS, 2012).

Cabe sublinhar que está se tratando, nesse contexto, do repasse de verba pública da ordem de R\$ 21.071.984,14 para uma entidade de direito privado e, ao que tudo indica, a natureza do controle que se tem exercido pode levar mesmo à malversação de recurso público.

A presença do Conselho Estadual de Educação e a sua atuação (ou não atuação), na observância da prestação de contas da verba pública repassada à OSCIP, sugere que a existência dos conselhos de política pública, *por si*, embora de incontestável relevância numa perspectiva de gestão democrática, não implica na efetividade do controle e da *accountability*, como defendem os fautores da Nova Gestão Pública.

4.6 A democracia e os controles

Ao tratar de uma “agenda perdida” das reformas empreendidas pelos governos estaduais, ou seja, por onde a reforma não teria conseguido adiantar-se, Abrucio (2006, p. 69) escreve que “a *accountability* foi o aspecto que menos avançou entre os temas da Nova Gestão Pública”. Rhodes (1996, p. 662), tendo como horizonte o contexto anglo-saxão, adverte que, numa perspectiva de governança em rede, a dispersão da atividade regulatória

para outros locais cria uma erosão na *accountability*, uma vez a complexidade institucional obscurece “quem” deve ser responsabilizado pelo quê.

A discussão em torno da qualidade do controle social exercido sobre modelos de governança em rede, mais especificamente no caso das OSCIPs, como ilustra o caso de Minas Gerais, levanta questões sobre a capacidade de abordagens de gestão dessa natureza concretizarem valores públicos. Assim, na esteira da discussão sobre as formas de controle sobre o terceiro setor, passa-se a examinar um desses valores que é a democracia.

Para Sørensen e Torfing (2005, p. 201, tradução nossa)⁹⁰, a capacidade democrática de uma governança em rede não deve ser medida apenas pelas suas interações internas, mas de uma forma mais ampla, incluindo, aí, a avaliação das relações externas da rede, o que significa a sua interação com o ambiente político do qual emerge e se insere, ou seja, para os autores, “os resultados de uma governança em rede são medidos em termos de suas âncoras democráticas” (*democratic anchorage*).

Uma governança em rede é, pois, ancorada em princípios democráticos na medida em que a sua estrutura está adequadamente vinculada a diferentes constituintes políticas e a um relevante grupo de normas democráticas que são, por sua vez, parte do *ethos* democrático de uma sociedade.

Assim, uma governança em rede pode ser considerada democrática e legítima, quando: i) é controlada por políticos democraticamente eleitos; ii) seus membros são representativos da participação, de grupos e de organizações; iii) é passível de ser “*accountable*” pelos cidadãos e iv) segue regras democráticas especificadas por uma gramática particular de conduta (SØRENSEN; TORFING, 2005, p. 201, tradução nossa).⁹¹

À luz dessas considerações tecidas por Sørensen e Torfing (2005) é que se busca examinar a capacidade democrática da governança em rede, que parece ser um dos pontos de tensão do modelo mineiro.

O primeiro aspecto a se considerar, nesse sentido é a forma como foi instituído o modelo de governança em rede. Assim como as primeiras etapas da reforma do aparelho

⁹⁰ No original: [...] However, in order to critically assess, and possibly improve, the democratic performance of governance networks, we need to develop an analytical model that measures to what extent a particular governance network is democratic. Such a model should not only measure the democratic character of the internal network interactions, but broaden the democratic audit to include an assessment of the external relations of the network to its political environment. Hence, we suggest that the democratic performance of governance networks is measured in terms of their democratic Anchorage. (SØRENSEN; TORFING, 2005, p.201).

⁹¹ No original: As such, democratic anchorage is a function of the different forms of democratic legitimacy that are obtained when a governance network: is controlled by democratically elected politicians; represents the membership basis of the participating groups and organizations, is accountable to the territorially defined citizenry; and follows the democratic rules specified by a particular grammar of conduct. (SØRENSEN; TORFING, 2005, p. 201).

estatal, em 2003 e 2007 respectivamente, quando alguns elementos necessários à governança em rede foram sendo construídos, também a consolidação do modelo gerencial, por meio da instituição do “Estado em Rede” se concretizou, do ponto de vista normativo, via leis delegadas.

Conforme já foi discutido no capítulo II desse trabalho, para as duas gerações de reforma, em Minas Gerais, foram editadas 130 leis delegadas pelo então governador Aécio Neves, o que levou, àquela altura, juristas como Alfredo de Oliveira Baracho⁹² advertirem sobre o impacto que a utilização de leis delegadas exerce sobre os princípios democráticos, sobretudo, quando usadas para reformar todo o aparelho de estado.

Valendo-se, assim, do mesmo artifício que o seu antecessor, Antônio Anastasia (2011-2014) instituiu o “Estado em Rede” por meio da edição de leis delegadas, embora em menor proporção que Aécio Neves⁹³.

Em entrevista ao jornal *Folha de São Paulo*, em março de 2007, o professor emérito da Universidade Federal de Minas Gerais e consultor da Assembleia Constituinte de 1988, Alfredo Baracho alertava para o fato de que o excesso de delegação estava “matando o Legislativo estadual”, e que a utilização desse dispositivo jurídico deveria ser utilizado em casos de urgência como para recuperar estradas, combater a dengue e até alguma medida no campo administrativo, mas nunca uma reforma inteira (BARACHO, 2007).

Ainda de acordo com o constitucionalista, “O problema é o excesso, porque é uma carta-branca. E a Assembleia deveria receber [as leis], dar um parecer em sessão pública, aprovar e desaprovar. Mas como a Assembleia está nas mãos do governador, ela não faz isso. É o poder político também influenciando” (BARACHO, 2007).

A influência do poder político a que se refere Baracho está diretamente relacionada à capacidade de atuação do Legislativo como importante ator no controle democrático sobre a administração pública. No âmbito federal, Figueiredo e Limongi (1999), ao tentarem encontrar as razões para a fragilidade do Legislativo frente ao Executivo, esclarecem que uma possível explicação seria o fato de o presidente ter a sua disposição mecanismos decisórios que lhe permitiriam pautar as atividades no Congresso e obter, de forma recorrente, êxito na aprovação da agenda encaminhada ao Legislativo.

⁹² José Alfredo de Oliveira Baracho, falecido em 2007, foi advogado constitucionalista e consultor da Assembleia Nacional Constituinte de 1988. Professor emérito da UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais) José Alfredo de Oliveira Baracho, desde 1957, prestou consultoria a Tancredo Neves (1910-1985), avô de Aécio Neves.

⁹³ O então governador Antônio Anastasia (PSDB), eleito para a gestão 2011-2014, encaminhou à Assembleia Legislativa a solicitação para a concessão de leis delegadas a fim de implementar o Estado em Rede. Para tal, foram editadas seis leis delegadas.

O caso mineiro não parece se constituir uma exceção no sentido que apontam Figueiredo e Limongi (1999), especialmente quando se tem em vista o trâmite das leis delegadas na Assembleia em todas as fases da reforma estatal. A implicação mais imediata desse caráter subalterno do Legislativo mineiro recai, exatamente, sobre a sua capacidade de atuar como instância controladora do Executivo. O fato de a reforma, como um todo, resultar, em larga medida, da renúncia do Legislativo em legislar sobre ela [a reforma] parece incidir sobremaneira na fiscalização dos arranjos institucionais decorrentes da reforma, como a instituição das OSCIPs.

4.7 A igualdade e seus impasses

O debate em torno do terceiro setor, ou do público não-estatal, frequentemente é realizado, por parte dos seus fautores, sob o argumento da suposta superação da polaridade entre Estado e mercado e, assim, entre público e privado. Contudo, um olhar mais atento dos limites entre o público e privado, no contexto do terceiro setor, apontam não para essa superação, pretensamente evocada, mas, antes, para mistificação das fronteiras entre o Estado e mercado. Isso porque, nesse tipo de lógica regulatória, mantém-se, de um lado, a intervenção do Estado, afinal, é, por meio dela, que se garante o funcionamento do “mercado educacional” (DALE, 1994), via financiamento, sobretudo. Já de outro lado, à medida que a intervenção estatal se efetiva na interação com a esfera privada, esta exige uma redefinição daquela, implicando, com isso, na adoção de estratégias de mercado.

A própria definição utilizada por Bresser-Pereira (1998), no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que concebe a transferência de recursos do setor público para entidades da sociedade civil como “publicização”, já aponta para essa mistificação, tal como anteriormente mencionada, à medida que se parece pretender uma identificação do público “não-estatal” com o setor público, ao mesmo tempo em que se assiste à retirada do Estado das suas funções públicas, deixando que estratégias de mercado, como a competição, passem a regular os serviços sociais oferecidos ao cidadão.

Quando se atenta para o princípio da competição utilizado pelo governo mineiro, traduzido na avaliação de rendimentos de alunos, publicação dos resultados nos testes nas entradas dos prédios escolares, premiação e punição pelas metas alcançadas pelas escolas, abertura da oferta de estratos da educação básica, profissionalizante e superior para o terceiro setor o que parece se configurar é a diminuição do poder do Estado como garantidor da coesão social, à medida que essas soluções de mercado parecem ter potencial para acolher

diferenças dentro de um mesmo sistema, conforme já apontado por Sousa e Oliveira (2003, p. 890), ao discutirem as políticas de avaliação e quase mercado no Brasil. Para os autores,

A crença é a de que as pressões geradas pela competição, suscitada pelos procedimentos avaliativos, farão com que sejam mobilizados processos e recursos que resultarão em melhoria da qualidade de ensino. Desse modo, pressupõe-se a aceitação da desigualdade como condição mesma de produção de qualidade, pois sendo diferentes e diversificadas as condições dos sistemas e unidades escolares estaríamos caminhando na direção de intensificar os processos de segregação e seleção educacional e social.

Assim, a desigualdade, no contexto da concorrência, poderia ser lida, erroneamente, como ferramenta necessária ao desenvolvimento educacional, à medida que motivaria as pessoas a se superarem por meio da superação do concorrente.

Cabe sublinhar, entretanto, que a concorrência, como parte integrante do mundo corporativo, permite ao cliente, diante da constatação de que certo produto não lhe atende, proceder à sua troca. Já no caso da provisão de serviços públicos, a mesma lógica não parece ser possível. Um aluno de determinada escola pública considerada “estratégica”, para usar a terminologia adotada pela Secretaria de Estado da Educação, cuja apreciação de qualidade se dê apenas em torno dos indicadores de desempenho discente em avaliações de larga escala, não tem a opção, simplesmente, de mudar de escola, diante da constatação de uma suposta má qualidade do ensino.

Assim, seja por razões institucionais, geográficas ou financeiras, o que parece se materializar é mesmo a desigualdade, já que existiriam alguns alunos sendo mais cidadãos que outros, ou, em termos mercadológicos, alguns sendo mais clientes que outros.

Há que se considerar, ainda, na esteira desse debate, que a abertura da possibilidade de oferta da educação pública, por meio de parcerias com as OSCIPs, estabelece novos formatos de concorrência, uma vez que ela extrapolaria os marcos inter e intraescolares, materializando-se, também, entre organizações da sociedade civil legalmente habilitadas para oferecer serviço educacional. Levando em conta os limites e fragilidades das formas de controle democrático evidenciados na avaliação e acompanhamento da parceria do governo do Estado com o Instituto Hartmann Regueira, no setor educacional, podem ser temerosos os efeitos dessa modalidade concorrencial no sentido de intensificar, ainda mais, o fator desigualdade.

Nesse sentido, Cury (2008, p.24), de modo acertado, lembra que como a distribuição igualitária dos bens educacionais, infelizmente, nem sempre “fica garantido a partir das vontades individuais ou do sistema contratual de mercado, só a intervenção de um poder

maior” poderia “fazer desse bem um ponto de partida inicial, um bem público, um bem comum, para efeito de uma igualdade de condições.”. O autor conclui que “Esse poder é o Estado, expresso no Brasil em uma república federativa cujos sistemas de ensino deverão ofertar ensino de qualidade em regime de colaboração (art. 211) e com a colaboração da sociedade (art. 205)” (CURY, 2008, p. 24).

Dito de outra forma, o debate da igualdade pressupõe ações públicas operando de modo a reduzir as desigualdades e, nesse caso, caberia ao Estado ocupar a centralidade da ação. Contudo, num contexto de fragilização das fronteiras entre público e privado, predominante na lógica da governança em rede, se não é verdadeiro o pressuposto de que o Estado não se retira da cena educacional, não é menos verdade que as suas funções são redefinidas, levando a uma “radicalização” da “colaboração da sociedade”, expressa no art. 205 da Constituição e lida, ao que tudo indica, sob a ótica do liberalismo econômico, como a instituição das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, comumente conhecidas como OSCIPs.

4.8 Da cidadania e suas contradições

Depois de submeter ao exame as noções de democracia e de igualdade na interação com os princípios fundantes de um estado gerencial, deseja-se examinar alguns aspectos da cidadania como terceiro valor público, no âmbito desse trabalho e os impasses que parecem existir em torno da sua concepção num modelo de governança em rede.

No que tange a esta pesquisa, está se tomando o conceito de cidadania desenvolvido por Marshall (1967, p.76) para designar todos “aqueles que são membros integrais de uma comunidade”, sendo, portanto, “iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes” à condição de cidadão.

Esse conceito de cidadania de Marshall (1967) apresenta-se como uma boa ferramenta analítica não apenas na discussão da desigualdade que parece mesmo ser produzida por meio da introdução de arranjos gerenciais no interior do serviço público, como discutido na seção anterior desse trabalho, mas, também, no exame do movimento que tem se firmado no bojo da consolidação do estado gerencial. Tal movimento parece se caracterizar como uma possível preparação do terreno para a promoção da política de “escolha dos pais”, no campo educacional; e, acoplado a isso, o fortalecimento de uma perspectiva individual de solidariedade que, em última análise, tem implicações na cidadania, uma vez que tendem a concorrer para acolhimento de diferenças dentro do sistema educacional.

O primeiro aspecto relaciona-se às estratégias de *empowerment* do cidadão, que, no caso educacional, corresponderia aos pais dos alunos, assumindo, nesse caso, a condição de titulares do direito à educação, em nome dos filhos.

Considerando que a consolidação do modelo gerencial desemboca, em Minas Gerais, na governança em rede e que um dos braços da rede mineira é a presença da sociedade civil, via OSCIPs, defende-se, nesse trabalho, a tese de que as estratégias mobilizadas pelo poder estatal com o *empowerment* do cidadão visa à construção de um modelo de encorajamento da escolha pelos pais, o que se encontra em plena sintonia com o ideário de mercado, segundo o qual a qualidade seria, supostamente, garantida com a maximização do cenário das escolhas individuais.

Nessa direção, ao analisar a aposta da Nova Direita⁹⁴ em retirar a presença estatal das políticas educativas, acreditando que níveis maiores de eficiência seriam gerados com sistemas educativos assentados numa base mais comercial, Dale (1994) argumenta que uma das formas encontradas pelos fautores do mercado foi difundir a ideia de que se deveria dar aos pais o “acesso a um leque mais vasto de escolhas em educação”, ao invés de se ter que aceitar tudo que lhes era atribuído. Dessa maneira, o discurso oficial acreditava que as escolas se tornariam, assim, supostamente, mais eficientes, “quer em respostas à situação competitiva” em que se encontravam, “quer através da adoção das práticas reputadamente mais eficazes do setor privado”. (DALE, 1994, p. 110).

Algumas estratégias mobilizadas em Minas, a partir de 2003, como o “Dia ‘D’ – Toda a comunidade participando”, a exposição de placas com notas do IDEB em frente às escolas e a oferta de serviços educacionais por meio de OSCIPs parecem criar o “enquadramento essencial” para que se torne possível “a introdução da escolha como uma característica-chave subjacente à promoção de um mercado educativo [...]” (DALE, 1994, p. 117). Outros aspectos que concorreriam para a organização necessária ao modelo de escolha dos pais já “estão postas”, conforme apontou o ex-governador de Minas, Antônio Anastasia.

Levando em consideração que os elementos necessários à operacionalização de uma lógica de mercado em que o cidadão/cliente atue são, basicamente, acesso à informação sobre o produto, sobre sua suposta qualidade e a presença de uma gama variada de fornecedores desse produto que, também supostamente, garantiria a sustentação da qualidade, parece legítimo considerar que a mobilização dos pais, pelo governo mineiro, na perspectiva de um

⁹⁴Ao tratar da Nova Direita, Dale está se referindo ao caso neozelandês. A esse respeito, ver Dale, 1994.

estado gerencial, consolidado pela governança em rede, visa alcançar o elemento central desse processo que é o aluno, o potencial consumidor, através de seus pais.

Enfatiza-se, contudo, que as questões que se apontam, aqui, quanto à presença dos pais na escola, bem como o acesso à informação dos resultados do rendimento dos filhos, não podem ser lidas, erroneamente, como negação à pauta da democratização, há muito reivindicada como necessária à efetivação da qualidade da educação. Antes, o que se discute, no âmbito desse trabalho, são os contornos que parecem estar assumindo, no contexto de uma reforma gerencial, dimensões importantes do debate educacional que são participação das famílias na vida escolar dos filhos e a avaliação enquanto instrumento que subsidia a tomada de decisões.

Outro aspecto relacionado à capacidade (ou não) de um estado gerencial, em rede, concretizar valores públicos de cidadania situa-se na concepção mesmo de solidariedade que se observa nessa lógica de governança.

Ao tratar da forma de gestão, no seu plano de governo, Anastasia (2010) explica que o estado de Minas “passará a atuar de forma transversal, estabelecendo **laços com diversos setores da sociedade civil, no sentido de solucionar problemas e propor estratégias personalizadas de desenvolvimento social** e econômico para as regiões do Estado” e, para isso, segundo o ex-governador, seria necessário “trazer o cidadão para dentro do Governo, para **atuar de forma compartilhada e com base na solidariedade**” (ANASTASIA, 2010, p. 26, grifo nosso).

Há, pelo menos, dois aspectos no discurso de Anastasia (2010) que possibilitam apreender os contornos que a noção de solidariedade parece assumir na lógica de uma governança em rede, com a qual operaria o governo mineiro, de acordo com o então candidato ao governo do Estado, Antônio Anastasia. O primeiro diz respeito à centralidade dada à sociedade civil, a escolha da solidariedade como lógica operatória de mobilização dessa sociedade civil e as estratégias personalizadas de desenvolvimento social.

Tem se assistido, ao longo dos anos, um movimento crescente nas mídias e nos discursos governamentais no sentido da necessidade de se fortalecer os ideais de solidariedade e de voluntariado nos cidadãos. Projetos como “Amigos da Escola”⁹⁵, no campo educacional,

⁹⁵O Programa “Amigos da Escola” foi criado pela Rede Globo de Televisão, em 1999, em parceria com o “Programa Comunidade Solidária”, instituído no governo de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002). O programa tem como parceiros o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Faça Parte, Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), além de instituições e empresas. Um dos objetivos do programa, segundo o discurso dos seus idealizadores, o objetivo do projeto é beneficiar o ensino público através do serviço voluntário. A esse respeito, ver <http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-apresentacao>

e “Rede de Vizinhos Protegidos”⁹⁶, na segurança pública, são dois exemplos dessa prática que, ao que tudo indica, tem ganhado espaço e adesão no debate de uma suposta corresponsabilidade cidadã.

Convém notar que esse marco solidário coincide com o discurso do redimensionamento do lugar do Estado na provisão de serviços sociais e é, nessa direção, que parece seguir a tese de Bresser-Pereira (1999, p. 16) na sua defesa pelo chamado “público-não estatal”. Escreve o autor que:

Na mesma época em que se faz evidente a crise do modelo social burocrático do Estado e em que a globalização exige novas modalidades, mais eficientes, de administração pública, cresce a importância de uma forma não privada nem estatal de executar os serviços sociais garantidos pelo Estado: as organizações de serviço público não-estatais, operando na área de oferta de serviços de educação, saúde e cultura com o financiamento do Estado. Por outro lado, a mesma crise, convergindo com a de caráter mais estritamente político, revelava a necessidade de formas de controle social direto sobre a administração pública e do próprio Estado. O setor produtivo público não-estatal é também conhecido por “terceiro setor”, “setor não-governamental”, ou “setor sem fins lucrativos”.

À centralidade que passa ocupar o “terceiro setor”, como suposta alternativa entre a polaridade Estado-Mercado, corresponderá a noção de solidariedade que, na visão liberal econômica, seria a responsável por responder às demandas do cidadão nas suas diferenças, ao “propor estratégias personalizadas”, como escreve Anastasia (2010). Além disso, outra “vantagem” do terceiro setor estaria, supostamente, na sua capacidade de estimular a participação social, como escreveu Bresser-Pereira, ao afirmar que “o espaço público não-estatal é também o espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos” (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 16).

Todavia, tanto a “personalização” das demandas do cidadão, quanto à participação social que se afiguram como justificativas no discurso dos fautores do terceiro setor negligenciam o sentido de solidariedade que subjaz a essa lógica regulatória e que, na

⁹⁶O programa “Rede de Vizinhos Protegidos” é organizado e disciplinado pela Instrução n° 3.03.11/2011 – do Comando da Polícia Militar de Minas Gerais. De acordo com o instrumento normativo, a sua formalização é decorrente, dentre outros dispositivos legais como a CF, do alinhamento estratégico dos órgãos do Sistema de Defesa Social, contido no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, 2007-2023. De acordo com um comunicado do 2° Tenente da Polícia Militar, Zenas Ferreira da Silva, aos moradores dos bairros Vila Paris e Luxemburgo, em Belo Horizonte, a “Rede de Vizinhos Protegidos” ajuda os moradores das comunidades, denominadas “Parceiros Protegidos” ou “Câmeras Vivas”, a adotarem estratégias de prevenção, orientados pelos militares, para se protegerem mutuamente, interagindo de forma solidária, na impossibilidade de a Polícia Militar estar presente em todos os lugares ao mesmo tempo. A esse respeito, ver Instrução n° 3.03.11/2011-CG e sítio eletrônico <http://blogdosvizinhosprotegidos.blogspot.com.br/2013/11/instrucao-da-pm-sobre-implantacao-da.html>

perspectiva desse trabalho, a insere numa concepção particularista e concessiva de solidariedade e não como um princípio universalista, resultado da conquista de direitos de uma sociedade.

Nesse sentido, por exemplo, é que se inseririam programas como o “Dia D – Toda a comunidade participando”, já tratado nesse capítulo, em que os pais de determinada escola se reúnem para, numa forma de autorresponsabilização pelos resultados, traduzidos em metas, alcançados (ou não), buscarem modos de resolução para tais problemas. Nota-se que não há, nesse sentido, a busca da construção de um projeto educacional que, independente de metas alcançadas ou da capacidade de organização e mobilização das famílias, responda ao princípio constitucional de igualdade ao pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania. O que parece haver são famílias tentando resolver problemas específicos de um determinado grupo a que foi imputada, em certa medida, a responsabilidade por determinado fracasso. Assim, nessa forma particularista de solidariedade cria-se “um sistema em que cada um é solidário, desde que a isso se disponha, com seus pares, com seus iguais ou semelhantes, com seu grupo de interesse particular” (MONTAÑO, 2008, p. 44).

No âmbito de uma governança em rede, por exemplo, em que a oferta da educação pública passa a ser possível, também, por meio de organizações da sociedade civil, o aumento significativo de determinados grupos religiosos, materializado, inclusive, nos assentos do Congresso Nacional, põe em questão a capacidade de se preservar princípios de cidadania, nos termos de Marshall (1967), uma vez que, concomitante à mobilização individual ou organizacional “solidária”, visando à oferta de serviços educacionais, parece se instituir uma desresponsabilização do Estado, que, por definição, deveria atuar sobre as contradições geradas pela disputa hegemônica de grupos com interesses diferentes, típicos das sociedades democráticas.

4.9 Algumas considerações em torno da consolidação do modelo gerencial de regulação

No presente capítulo objetivou-se examinar o modelo de Estado que passa a se constituir em Minas Gerais, a partir da introdução de mecanismos de natureza gerencial, na regulação da educação. Por meio de evidências encontradas nos capítulos anteriores, buscou-se entender o que representa a mudança no padrão de administração pública e o que isso implicaria para o contrato social entre Estado e educação.

Uma das primeiras considerações em torno da visão de Estado que se consolida em Minas Gerais, a partir de 2003, diz respeito a instituição da governança em rede, na gestão do então governador Antônio Anastasia (2011-2014).

Conforme fica evidenciado no seu plano de governo, a atividade regulatória do Estado passaria a se situar na lógica de um “Estado em rede”, que implicaria a formalização de parcerias com atores externos ao aparelho estatal como a sociedade civil, empresários e organizações sem fins lucrativos. Assim, nas palavras de Anastasia (2010), o novo princípio de governança seria fundamentado na atuação de forma partilhada com a sociedade civil, com base na solidariedade, o que permitiria, segundo o discurso oficial, criar respostas personalizadas às demandas do cidadão.

Quanto a isso, a pesquisa documental constatou que a forma encontrada pela gestão de Anastasia, no governo mineiro, para efetivar a sua proposta de “gestão partilhada”, traduziu-se na formalização de parcerias entre o estado de Minas Gerais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.

No entanto, a pesquisa também constatou que as condições legais para a instituição de tal lógica regulatória vinham sendo tecidas desde a primeira geração de Choque de Gestão, com a publicação da Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, ou seja, no primeiro ano da reforma estatal empreendida por Aécio Neves.

Do ponto de vista político-administrativo, as bases para a construção de um “Estado em rede”, como foi denominada a terceira geração do Choque de Gestão e que corresponde à gestão de Antônio Anastasia, foram, também, construídas ao longo do percurso reformista.

A uniformização do currículo estadual, a reformulação do sistema avaliativo, deixando-o mais robusto no sentido de medir a *performance* dos alunos censitariamente, a definição de um sistema de metas, apoiado na premiação e/ou punição dos professores, a formalização de contratos de gestão com as escolas, a publicitação do IDEB de cada escola em local visível e a mobilização dos pais na busca de soluções para os problemas apontados pelas avaliações sistêmicas foram importantes ferramentas mobilizadas ao longo das gerações do Choque de Gestão e que viabilizaram a introdução do terceiro setor na área educacional.

Embora a nomenclatura “Estado em Rede”, ou governança em rede, só tenha vindo à tona no discurso oficial a partir de 2011, a primeira parceria da área educacional com uma OSCIPs foi formalizada no final de 2006, quando a Secretaria de Estado da Educação assinou o termo de parceria nº 62.1.3.1301/2006 com o Instituto Hartmann Regueira, com o objetivo de implementar o sistema de gestão de projetos educacionais em todas as escolas estaduais

mineiras – SIGESPE, o que custou um repasse de verba pública da ordem de R\$ 21 milhões para uma organização da sociedade civil.

No âmbito dessa implementação, coube à OSCIP, ainda, desenvolver o Centro de Referência Virtual do Professor – CRV. Nesse sentido, observou-se a atuação de uma organização externa ao aparelho estatal, de direito privado, sobre a área pedagógica e didática do ensino mineiro. Isso porque foi a OSCIP que elaborou as orientações pedagógicas, os roteiros de atividade e os módulos didáticos a serem utilizados pelos professores em sala de aula, em conformidade com o currículo básico comum – CBC.

No que se refere, ainda, à normatização das OSCIPs, na esfera estadual, cabe ressaltar a alteração ocorrida na Lei nº 14.870/2003, que cuidou de explicitar o seu art. 4º, cujo teor dispunha sobre as atividades sociais a que as OSCIPs deveriam estar vinculadas, para efeitos de qualificação.

A mudança no texto legal de “Educação gratuita” (art. 4º, III), para “Ensino fundamental ou médio gratuitos” (art. 4º, III) e “Ensino profissionalizante ou superior” (art. 4º, XIV) permitiu subtrair a generalidade do termo “educação gratuita”, delimitando-o, em seguida, a etapas do processo educativo formal.

A implicação mais evidente desse arranjo foi o avanço do *ethos* privado na oferta da educação no espaço público, redefinindo, dessa forma, as funções do Estado e, por isso mesmo, alterando o contrato social entre educação e Estado.

Nesse sentido, a pesquisa constatou que a instituição da governança em rede representa a consolidação da reforma gerencial iniciada, de fato, em 2003, alterando, substancialmente, nesta terceira geração do Choque de Gestão, o modelo de Estado em Minas Gerais, no campo educacional.

Por fim, cabe ressaltar que a governança em rede, em Minas, aponta para tensões no interior do sistema provocadas mesmo pelos conflitos que parecem se constituir tanto na concretização, quanto na operacionalização das parcerias, tendo potencial para obstaculizar a concretização de valores públicos como democracia, igualdade e cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessas considerações finais deseja-se apresentar uma breve retrospectiva do percurso da pesquisa, bem como apontar seus resultados e conclusões.

O presente trabalho abordou o tema do contratualismo na esfera educacional, buscando responder como a agenda da educação, regulada pelos contratos de gestão, instituiu-se em Minas Gerais, no âmbito estadual, a partir de 2003.

Para tal, a pesquisa se deteve na análise da natureza contratual do modelo mineiro, no exame das suas dimensões normativo-legal e político-administrativa e, ainda, na investigação do redimensionamento do papel do Estado, na esfera da educação, com a implementação de uma lógica contratual.

Acreditando ser importante a compreensão da teoria formulada pela tradição do contrato social para análise da abordagem contratual mineira, a pesquisa principiou pelo exame das elaborações feitas por Locke (1690), Rousseau (1762) e Rawls (1971; 1992; 2011), buscando examinar se, em alguma medida, o “Acordo de Resultados”, nome dado aos contratos de gestão em Minas Gerais, dialogaria com a noção contratualista da filosofia e teoria política.

A revisão bibliográfica e a análise dos contratos de gestão mostraram que o contratualismo mineiro permite falar em aproximações com a tradição contratual à medida exata em que é concedido o direito de escolha aos servidores em assinar ou não o contrato de gestão. Isso implica afirmar que os servidores da área educacional do Estado valeram-se do desejo de escolha e de vontade em contratar as metas estipuladas pelo governo, aderindo, assim, ao programa.

A análise dos dados permite afirmar, ainda, que a formalização do acordo, entre secretaria de Estado da educação, secretarias regionais e escolas estaduais não prescindiu do trabalho de convencimento, feito pelo órgão central, no sentido de se criar a ideia da necessidade do instrumento e, principalmente, da construção de uma mentalidade de cooperação entre as duas esferas (Estado e servidores), haja vista que ambas teriam objetivos em comum, no caso, a melhoria da qualidade da educação.

Tal constatação, considerada, porém, em uma perspectiva mais ampla, com o auxílio de uma literatura de ciência política e de direito público, levou a autora a concluir que a opção do governo em utilizar a estratégia de livre escolha na assinatura o contrato e insistir no trabalho de convencimento exige que se considere o contexto reformista, alicerçado em bases

gerenciais, em que se insere o contratualismo e a necessidade de se minimizar as eventuais resistências que a implementação da reforma implicaria.

Basicamente, a possibilidade de negação da assinatura do contrato já indica que ele se insere na perspectiva do acordo, caso contrário, todos os servidores seriam obrigados a assiná-lo sem necessidade de negociação, isso porque o governo poderia, caso quisesse, instituí-lo de maneira unilateral, restando aos servidores apenas acatar a decisão.

Uma das peculiaridades do Estado é que as relações de trabalho dos seus servidores dão-se sob vínculo de dependência hierárquica e o regime jurídico único que disciplina essa relação é baseado na prevalência da unilateralidade, o que leva, necessariamente, à redução do elemento vontade, inviabilizando a natureza contratual, no sentido legal do termo, entre Estado e servidores. O servidor público, no ato de posse, renuncia à prerrogativa da vontade, submetendo-se ao Estado, como servidor, como aquele que serve ao Estado.

Ainda que EC n° 19/1998 tenha dado uma nova redação ao *caput* do art. 39, da Constituição Federal, eliminando a exigência do regime jurídico único e dos planos de carreira para os servidores da Administração Pública, das autarquias e fundações públicas, o julgamento da cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2.135/DF, pelo Supremo Tribunal Federal, em 2007, suspendeu a vigência do *caput* do artigo, com redação dada pela referida Emenda, passando a vigorar o texto original da Constituição Federal, promulgada em 1988.

Assim sendo, embora a decisão do STF tenha sido *ex-nunc*, ou seja, com validade a partir do julgamento da cautelar, o que implica a preservação dos contratos feitos pela administração pública, via consolidação das leis do trabalho – CLT, por exemplo, até aquele momento, o pressuposto que volta a prevalecer é o da unilateralidade que fundamenta o regime na administração pública.

Sendo unilateral, os “servidores públicos”, quando nomeados, se “integram a uma situação jurídica previamente definida, à qual se submetem com o ato de posse”, não havendo “possibilidade de qualquer modificação das normas vigentes por meio de contrato, ainda que com concordância da Administração e do servidor, porque se trata de normas de ordem pública, cogentes, não derogáveis pelas partes”. (DI PIETRO, p. 588, 2013). Essa submissão do servidor às normas vigentes inviabilizaria, assim, a possibilidade de se postularem os elementos “liberdade” e “vontade”, caso o Acordo de Resultados se inserissem na perspectiva de norma instituída.

Cabe sublinhar que, não por acaso, a Constituição de 1988, ao prever, na sua redação original, o regime jurídico único para os servidores da Administração direta, autarquias e

fundações públicas, no seu art. 39, substituiu, também, a expressão funcionário público por servidor público, ou seja, no contexto de RJU, não há acordo de vontades, aquele nomeado para atuar na administração pública passa, como servidor, a “servir” o Estado na finalidade de se concretizar valores públicos, para isso, submetendo-se às decisões tomadas unilateralmente por esse Estado, desde que respeitados os direitos já adquiridos pelo servidor.

Assim, com um olhar disposto a considerar, como se disse, a lógica gerencial da reforma em que se insere o contratualismo, a pesquisa concluiu que a opção do governo pela sua instituição na perspectiva do acordo e não da imposição está relacionada à escolha da alta burocracia do Estado pela utilização da teoria da agência como estratégia para induzir o servidor da área educacional, sobretudo os professores, a agir em nome do Estado, ao mesmo tempo, que se buscou reduzir as resistências e tensões que eventualmente surgiriam frente a proposta.

A pesquisa permitiu chegar, ainda, à conclusão de que embora a implementação dos contratos, na esfera pública educacional do Estado, não se insira no âmbito da “legalidade”, os seus desdobramentos têm implicações sobre a vida profissional dos servidores, como a progressão na carreira e a possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho, uma vez que o alcance de metas, objeto de contratação, está vinculado à regulamentação das leis que dispõem sobre a avaliação de desempenho individual dos servidores.

Cabe ressaltar, no que tange à natureza e estrutura do desenho contratual mineiro, que os aspectos avaliativos requerem ainda esforços no sentido de aprimoramento da qualidade das informações produzidas de modo a contribuir para a tomada de decisões ou correção de rumos dos programas implementados na área educacional e, também, para a melhoria da capacidade do controle social e *accountability*. Nesse sentido, a pesquisa permite avaliar a percepção de alguns autores (ABRUCIO, 2006; TORRES, 2007; TROSA 2010), ao examinar as reformas implementadas sob o signo da Nova Gestão Pública ou gerencial, de que esses elementos (avaliação, controle social e *accountability*) constituem déficits nas reformas dessa natureza.

Se as constatações em torno da natureza do contratualismo mineiro permitiram, por um lado, reafirmar essa tendência nas reformas empreendidas, por outro lado, levaram a desfazer algumas argumentações que se fazem presentes em discursos do grande público, às vezes no debate político partidário e, ainda por vezes, em produções acadêmicas (AUGUSTO, 2010), de que as decisões, no contexto da implementação de uma gestão para resultados, foram tomadas pelo sistema central e apenas comunicadas às demais instâncias – escolas, profissionais e comunidade escolar.

Em que pese as estratégias mobilizadas pelo governo para implementar os contratos de gestão na área educacional, não se pode desconsiderar que a adesão se deu por decisão voluntária.

Dando prosseguimento às questões propostas pela pesquisa investigou-se como se deu a instituição do contratualismo na regulação educacional, na dimensão normativa-legal.

De maneira a proceder a análise nesse âmbito, a pesquisa focalizou dois momentos: o primeiro relaciona-se ao período de 2002 a 2006 que abrange a transição da gestão de Itamar Franco, do PMDB, como governador de Minas, para o período de Aécio Neves (PSDB); já o segundo vincula-se ao período de 2007-2011, compreendendo, aí, a etapa relativa ao segundo mandato do então governador Aécio Neves e a eleição de Antônio Anastasia (2011-2014) como seu sucessor.

Atento a esses dois momentos, constatou-se que a normatização da implementação do contratualismo, como estratégia de regulação da educação básica, cuja possibilidade já havia sido normatizada pela Emenda Constitucional n° 19, de 1998, foi viabilizada, em Minas, em um primeiro momento, pela conjunção de vários fatores como a mobilização de estratégias discursivas, capacidade de negociação e a tessitura de alianças de atores políticos envolvidos no período de transição ao governo, em 2002.

A investigação documental evidenciou que a aliança do então candidato Aécio Neves com Itamar Franco, governador àquela época, foi decisiva para a implementação da reforma gerencial. Itamar Franco, preterido na convenção do PMDB e com um histórico de desentendimentos com seu vice, Newton Cardoso, desfilou-se do partido para se tornar um dos principais articuladores da campanha do candidato do PSDB, conseguindo atrair boa parte da base do seu antigo partido, incluindo 96 prefeitos.

Ademais, Itamar Franco que, ainda, em 2002, havia encaminhado à Assembleia o projeto de lei n° 2.431/2000, no qual se buscava implementar um sistema de metas e contratos de gestão, no âmbito da criação de um Sistema Mineiro de Avaliação Educacional, mas que fora arquivado no final da legislatura, cuidou de enviar à Assembleia Legislativa, como parte da aliança feita com Aécio Neves, a solicitação para que o Legislativo delegasse ao Executivo, a ser empossado em janeiro de 2003, a prerrogativa de elaborar leis, visando à reforma do aparelho do Estado. Contando com o apoio de parlamentares do PMDB, que se mantiveram fieis a Itamar Franco, o Executivo logrou êxito na outorga da concessão. Assim, foram editadas 63 leis delegadas de modo a reformar a administração pública em todos os seus setores, de forma a estruturar o aparelho estatal para a implementação de uma gestão voltada para resultados, em detrimento de uma administração comprometida com processos.

Nesta pesquisa, verificou-se que a estratégia de solicitação de leis delegadas pelo Executivo foi utilizada, também, na segunda gestão de Aécio Neves de modo a instituir o programa “Estado para Resultados”, no qual se insere o acordo de resultados.

Constatou-se que, nessa segunda solicitação, a força que viabilizou a concessão da prerrogativa do Executivo legislar sobre o “aprofundamento” da reforma foi gerada pela presença de uma base parlamentar governista majoritária e por um Executivo forte, sobretudo pela presença de um governador com alta aceitação da sociedade, expressa na significativa votação recebida por ele no processo de reeleição.

Se à primeira concessão foi essencial a aliança com Itamar Franco, à segunda, o maior número de parlamentares que integravam a coligação que apoiou o governador já reeleito, àquela altura, foi suficiente não só para aprovar a solicitação do governador, mas, também, para fazer com que o pedido tramitasse em regime de urgência na Casa, haja vista que a solicitação para o aligeiramento desse trânsito foi iniciativa não do executivo, mas da sua base no legislativo.

Verificou-se, entretanto, que esse segundo momento foi marcado pela presença da oposição que, embora formada por um número menor de parlamentares, disputou as narrativas com os deputados da situação em torno das “razões públicas” para a concessão, e cuidou de apresentar emendas ao projeto encaminhado pelo Executivo, embora sem êxito na aprovação.

Nessa disputa, o argumento central que fundamentou o discurso dos parlamentares, aliados ao governo, consistia, segundo eles, na legitimidade do pedido, uma vez que o percentual de votos recebidos pelo governador representaria o desejo da população em se prosseguir com a reforma; além disso, outro argumento reiterado por esses atores era o da celeridade que se impunha naquele momento.

Do lado da oposição, as narrativas eram fundadas, basicamente, sob dois argumentos: i) que a delegação importaria na renúncia do legislativo nas suas funções de elaborar leis e fiscalizar o Executivo; ii) no comprometimento dos princípios democráticos que a delegação comportaria e no caráter de continuidade do governo que, uma vez tendo sido reeleito com significativa maioria de votos, com uma base parlamentar majoritária e já tendo começado a reforma no primeiro mandato não teria razões para recorrer ao mecanismo de delegação, haja vista que todas as condições, teoricamente, eram favoráveis para que a reforma fosse aprovada pela via ordinária, com a discussão que pudesse envolver de maneira mais aberta a sociedade.

Essas constatações, examinadas à luz da contribuição de um referencial teórico da filosofia política e da teoria do direito, levaram a autora a concluir que a reforma se, por um lado, é revestida de legalidade, uma vez que a delegação é um instrumento legal amparado constitucionalmente; por outro, ela carece de certa legitimidade ética à medida que a sua utilização, nos moldes em que se efetivou, isto é, no empreendimento da ampla reforma do aparelho do Estado, pode ter implicações sobre o princípio da tripartição dos três poderes e sobre a hierarquia dos textos normativos, podendo alterar, assim, o controle da legalidade e da constitucionalidade dos atos. Ademais, a utilização em excesso do dispositivo da delegação parece ter mesmo potencial de enfraquecimento do legislativo, em virtude do acúmulo de poder do Executivo, o que obstaculizaria o exercício das funções do legislativo de legislar e fiscalizar esse mesmo Executivo.

As constatações relativas à instituição do contratualismo na esfera educacional, na sua dimensão normativa-legal permitiu, também, desconstruir um pressuposto, por vezes difundido entre servidores do campo educacional. Trata-se de atribuir, unicamente, ao governador Aécio Neves, a responsabilidade pela inserção dos contratos de gestão na regulação da educação. Ficou evidente que antes de Aécio Neves, Itamar Franco já havia tentado inserir a lógica contratual nessa esfera, embora com contornos distintos daqueles dados pela gestão do governo do PSDB.

Além disso, cabe reconhecer que, embora a dimensão normativa tenha se dado por meio da presença de um Executivo legislador, não se pode desconsiderar o fato de que a faculdade de legislar sobre a reforma não foi feita por ato direto, ou seja, não houve a edição de decretos-leis por parte desse Executivo; antes, ele se torna um legislador por outorga do próprio legislativo.

Foi assim que o governador Aécio Neves edita outras 67 leis delegadas, que, somadas às primeiras, totaliza 130 instrumentos legais dessa natureza, permitindo, assim, a implementação da segunda geração do chamado Choque de Gestão, denominada “Estado para Resultados”, na qual se inserem os contratos de gestão.

A terceira questão a que a pesquisa se propôs a investigar relaciona-se à instituição dos contratos de gestão do ponto de vista político-administrativo. A análise documental dos planos de governo, das resoluções, recomendações e portarias produzidos permitiram problematizar a percepção de que os mecanismos político-administrativos mobilizados na implementação da abordagem contratual na educação são tributários exclusivamente da gestão Aécio Neves e do seu sucessor Antônio Anastasia.

Verificou-se que as bases para a implementação de um modelo gerencial de gestão educacional já vinham sendo edificadas desde os anos de 1990, embora se possa afirmar que mesmo a descentralização ocorrida ainda no início dos anos de 1980, na gestão do governo estadual de Tancredo Neves, no bojo da formação de uma agenda que primava pela democratização das relações no âmbito da educação, foi ressignificada pelos interesses reformistas, do governo Hélio Garcia.

Foi naquele momento, com a implementação do programa Pró Qualidade, que foram dados passos importantes na direção do que, a partir de 2003, seria a reforma gerencial.

A implementação de um sistema de avaliação educacional na rede estadual, a relativa autonomia concedida às escolas, a mudança no processo de escolha da direção escolar, via seleção competitiva interna – SECOM, a partir de 1991, tornaram-se elementos relevantes para a viabilização dos contratos de gestão na educação.

Cabe assinalar, no entanto, que nenhuma dessas estratégias evocadas devem ser vinculadas, *a priori*, a essa ou aquela abordagem administrativa; antes, é necessário reconhecer o contexto socioeconômico, as tradições políticas e a própria visão de Estado que está se tomando, de modo a compreender seus eventuais efeitos.

Verificou-se assim que muitos mecanismos introduzidos pela reforma educacional de 1991 foram robustecidos e articulados a outros elementos, inaugurados a partir de 2003. O sistema de avaliação foi reformulado, passando os testes a serem censitários, anuais, focados em dois conteúdos disciplinares, além de ser introduzida a teoria de resposta ao item – TRI como metodologia de avaliação. O fortalecimento desse sistema avaliativo como veículo para a construção do desenho contratual não prescindiu da padronização curricular por meio da criação de um currículo básico comum para determinadas séries e a introdução de cadernos específicos para outras.

A concretização desses instrumentos viabilizou a estruturação de um sistema de metas que, por sua vez, permitiu a elaboração e formalização de um contrato de gestão.

De modo a intensificar a gestão por resultados, vinculou-se o alcance de metas estipuladas nos contratos à bonificação e à avaliação de desempenho individual do servidor, com efeitos sobre a carreira, não só do posto de vista da progressão, como também da demissão do servidor público concursado estável, haja vista que o Estado de Minas Gerais, *pari passu* à introdução desses instrumentos na regulação da educação, editou a Lei Complementar n° 71/2003 que disciplina a perda de cargo público por insuficiência de desempenho.

Outros dois elementos que contribuíram para fortalecer a gestão por resultados, à medida que, também, constam das metas contratadas, foram a vinculação do programa de avaliação da aprendizagem – PAAE, de natureza diagnóstica e processual, ao sistema de avaliação da Escola Pública - SIMAVE e a criação do programa de intervenção pedagógica – PIP. O primeiro foi desenhado com características para consolidar o uso obrigatório do currículo comum pelos professores; já o segundo, no bojo da criação de ferramentas pedagógicas, em seu desenho, apresenta potencial para o fortalecimento da participação dos pais na escola, na tentativa de resolução de seus problemas.

Essas constatações permitem afirmar que a gestão de Aécio Neves logrou regular a educação básica mineira estadual por meio dos contratos de gestão por, pelo menos, duas razões básicas. A primeira delas é que esse governo foi capaz de aproveitar o *path dependence* estabelecido pelas gestões anteriores e agiu de forma a robustecer os mecanismos já instituídos, implementar outros e vinculá-los entre si de forma a intensificar seus efeitos.

A segunda razão pode ser compreendida pelo reconhecimento de que o estado de Minas Gerais contou com uma alta burocracia forte, tanto na reforma educacional de 1991, quanto na empreendida em 2003, e com um número de atores do Executivo que se mantiveram presentes e atuantes em gestões governamentais diferentes e que, por isso, contribuíram para impulsionar certas políticas já implementadas em outros momentos, ao mesmo tempo que obstaculizavam o retorno a padrões considerados retrógrados.

A quarta e última questão a que se propôs examinar, no âmbito dessa pesquisa, refere-se à visão de Estado que passa a vigor em Minas Gerais, a partir da reforma administrativa do aparelho de Estado. Basicamente, buscou-se responder se a reorganização administrativa referenciada na lógica gerencial implicou, também, o redimensionamento do papel do Estado na regulação da educação básica.

A fim de responder a essa pergunta, a pesquisa recuperou nos capítulos anteriores as estratégias mobilizadas pelo governo de Aécio Neves (2003-2006; 2007-2010), tanto na esfera normativa, quanto político-administrativa, a fim de implementar a reforma do aparelho estatal.

O enfoque retrospectivo mostrou que todos os esforços empreendidos nessas duas dimensões visavam à consolidação do modelo gerencial de administração que se deu por meio da instituição de uma lógica de governança em rede.

Foi possível verificar que todos os passos dados pelo governo naquele período, todas as etapas da reforma, sobretudo, a instituição dos contratos de gestão, visavam a construção

do “Estado em Rede”, podendo-se afirmar que, nesse sentido, a reforma mineira tem potencial para situar-se mais como uma política de Estado do que de governo.

Para isso, o legislativo viabilizou a potencialização do poder do Executivo, tornando-o mais forte e permitindo que legislasse sobre a reforma pretendida. Esse Executivo, por sua vez, preocupou-se em organizar e manter uma burocracia também fortalecida que, devido a experiência na reforma federal de 1995, planejou o desenho da reforma, direcionou a legislação e atuou sobre os meios de comunicação de maneira a se criar um consenso, forjado nas ideias de urgência e inevitabilidade da reforma almejada. Além disso, na arena político-partidária, o então governador logrou êxito ao conseguir eleger como seu sucessor, no governo do Estado, Antônio Anastasia (2011-2014), um dos principais nomes da reforma como um todo.

A consolidação da abordagem gerencial, com a emergência da governança em rede, configuraram, no setor educação, o redimensionamento do papel do Estado, promovido, em larga medida, pela divisão do aparelho do Estado em setores, numa explícita demonstração dos processos de aprendizado e transferência de política que o Plano Diretor, de 1995, impulsionou nas unidades subnacionais.

Obedecendo à lógica delineada pelo plano Bresser, o governo mineiro atuou de forma a distinguir setores do Estado e vinculá-los a formas de propriedade, tendo, de certa maneira, “avançado” em relação à experiência federal, à medida que introduziu a propriedade pública não-estatal, na figura das organizações da sociedade civil de interesse público – OSCIPS, na regulação educacional, incluindo aí a possibilidade de oferta de ensino por essa via, nos níveis fundamental, médio, profissional e superior e cujo relacionamento com o Estado se faz por mediação de contratos de gestão.

Com a viabilização da presença e atuação de atores externos à esfera estatal, o Estado não se retirou da educação, mesmo porque sua presença é condição necessária para a manutenção de um mercado educacional (ROBERTSON; VERGER, 2012), à medida que continua a subsidiá-la. Entretanto, ele redefine seu papel, uma vez que possibilita que a oferta do ensino seja efetivada por outros atores, renunciando, parcialmente, a gestão e a organização direta dos estabelecimentos de ensino, assumindo, assim, a condição de regulador da regulação, ou ocupando o lugar de uma metagovernança (JESSOP, 2003).

O modelo de regulação da educação que combina ação do Estado e de atores não estatais examinado à luz de uma literatura do campo das ciências sociais permite afirmar que essa lógica regulatória tende a suspender os limites entre o público e privado e legitimar o princípio da concorrência como um regulador social dos serviços prestados, levando ao

questionamento das possibilidades de se concretizar o direito à educação e contribuir para a afirmação de princípios de igualdade e cidadania.

Tendo em vista essa perspectiva regulatória, a análise dos dados da pesquisa sugerem que o modelo mineiro está caminhando no sentido de construir uma abordagem de gestão educacional voltada para a escolha dos pais, haja vista que o Estado logrou organizar o setor da educação, ao longo de três governos, numa lógica de “quase-mercado”, em que os principais elementos de uma relação de escolha já foram postos: o fornecimento de informações sobre a “qualidade” do produto educacional, o encorajamento dos pais e a oferta de educação por diferentes fornecedores.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão. In: **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. CONSAD, FUNDAP, 2006.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação. In: **Lua Nova**. São Paulo, n. 33, Agosto. 1994.p. 165-183.
- _____. O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um Breve Estudo sobre a Experiência Internacional Recente. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, **Cadernos ENAP**, nº 10, 1996.
- _____. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA; Luiz Carlos; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 173-199.
- ADRIÃO, Theresa; BORGHI, Raquel. Parcerias entre prefeituras e esfera pública: estratégias privatizantes para a oferta da educação pública em São Paulo? ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **Público e Privado na Educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã Editora, 2008, p. 99-110.
- ANASTASIA, Antônio Augusto Junho. **Do regime jurídico único do servidor público civil**. 1990. Dissertação (Mestrado em direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1990.
- _____. Antecedentes e origem do choque de gestão. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 14-17.
- _____. Minas de Todos os Mineiros. As Redes Sociais de Desenvolvimento Integrado. **Plano de governo 2011-2014**. Belo Horizonte, 2010.
- ANDREWS, Christina; BARIANI, Edison (Org.). **Administração pública no Brasil – Breve história do Brasil**. São Paulo: Editora Unifesp, 2010.
- AUGUSTO, Maria Helena Gonçalves. **A regulação das políticas educacionais em Minas Gerais e a obrigação de resultados: o desafio da Inspeção Escolar**. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.
- ARANTES, Rogério Bastos *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Silvia. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.
- ARAUJO, Cícero. Legitimidade, justiça e democracia: o novo contratualismo de Rawls. **Lua Nova**, São Paulo, n. 57, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARZELAY, Michael. Barzelay, The New Public Management: A bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. Paper presented at the **Fifth International Congress of CLAD on Reform of the State and Public Administration**, Santo Domingo, Dominican Republic, 2000.

BARZELAY, Michael; SHVETS, Evgeniya. Innovating Government – Wide Public Management Practises to Implement Development Policy: The case of ‘Brazil in Action’. **International Public Management Journal**, v. 9, n° 1, 2006, p. 47-74.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. **Texto para Discussão**. IE/UNICAMP, Campinas, n. 217, mar. 2013.

BATLEY, Richard; LARBI, George. **The Changing Role of Government. The Reform of Public Services in Developing Countries**. Basingstoke: Palgrave, 2004.

BAUER, Adriana. **Avaliação de impacto de formação docente em serviço**: o Programa Letra e Vida. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BENAKOUCHE, Rabah. A transnacionalização do capital. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 20, n. 1, Mar. 1980.

BOBBIO, Norberto; BOVERO, Michelângelo. **Sociedade e Estado na filosofia política moderna**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **Locke e o direito natural**. Brasília: Ed. da UnB, 1988.

_____. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

_____. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. São Paulo: EDIPRO, 2011.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação Qualitativa em Educação**. Porto: Porto Editora, 1994.

BOUDON, R.; BOURRICAUD, F. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993. 653p.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos**: táticas para enfrentar a invasão neoliberal. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

_____. **A produção da crença**: contribuição para uma economia dos bens simbólicos. Porto Alegre: Zouk, 2008.

_____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2010.

BOX, Richard et al. New Public Management and Substantive Democracy. **Public Administration Review**, vol. 61, n° 5, 2001, p. 608-619.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Presidência da República. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1967.

_____. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1990. Disponível em www.planalto.gov.br. Acesso em 04.07.2014.

_____. Decreto de 1º de Fevereiro de 1991. Presidência da República. Cria o Comitê de Controle das Empresas Estatais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1991. [decreto sem número].

_____. Decreto nº 137, de 27 de maio de 1991. Presidência da República. Institui o Programa de Gestão das Empresas Estatais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1991.

_____. Lei nº 8.246, de 22 de outubro de 1991. Presidência da República. Autoriza o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1991.

_____. Decreto nº 1.050, de 27 de Janeiro de 1994. Presidência da República. Dispõe sobre o contrato de gestão para o Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobrás) e suas subsidiárias. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1994.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

_____. **ADI 640/MG**. Supremo Tribunal Federal. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 05 de fevereiro de 1997.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Presidência da República. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1998.

_____. **ADI 2135/DF. Julgamento da Liminar**. Supremo Tribunal Federal. Relator originário Min. Nélis da Silveira. Brasília, 02 de agosto de 2007.

_____. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2011. Disponível em www.planalto.gov.br

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos.C.; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos.; GRAU, Nuria Cunill. **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15-47.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998.

_____. A nova esquerda: uma visão a partir do sul. **Revista Filosofia Política**, nova série, vol.6, 2000, p.144-178.

_____. The 1995 public management reform in Brazil reflections of a reformer. In: Schneider, B. R., & Heredia, B. (Ed.). **Reinventing Leviathan: the politics of administrative reform in developing countries**. Boulder, Colo.: Lynne Rienner; London: Eurospan, 2003, p. 89-109.

_____. **Construindo o Estado Republicano**. Democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: Medeiros, Paulo César e Evelyn Levy (Orgs.). **Novos Caminhos da Gestão Pública: olhares e dilemas**. Rio de Janeiro: Qualitymark, p.3-44, 2009.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália de A. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, nº 2, Fundação Victor Civita, São Paulo, 2011.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, 2006.

CAMPBELL, Donald. **Avaliando o Impacto da Mudança Social Planejada**. A Public Affairs Center, Dartmouth College, Hanover, NH, 1976.

CASTRO, Carlos Borges de. **Regime Jurídico da CLT no funcionalismo**. São Paulo: Editora Saraiva, 1981.

CONSED. **III Reunião Ordinária**. Florianópolis: Santa Catarina, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade; ROMERO, Gerlainne Diniz Romero; MELO, Íris Pereira de Melo. Os desafios do controle de resultados nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): um estudo do caso de Minas Gerais. In: **II Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2009.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Um novo movimento da educação privada. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **Público e Privado na Educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã Editora, 2008, p. 17-25.

DALE, Roger. A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. **Educação, Sociedade e Culturas**. Porto, n. 12, p. 109-139, 1994

DALE, Roger; ROBERTSON, Susan. Capitalism, Modernity and the Future of Education on the New Social Contract. In: POPKEWITZ, Thomas; RIZVI, Fazal (Org.). **Globalization and**

the Study of Education. Chicago: National Society for the Study of Education Yearbook, vol. 108, n° 02, 2009.

DALLARI, Adilson Abreu. DALLARI, Adílson Abreu. **Regime Constitucional dos Servidores Públicos.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

DE TOMMASI, Livia. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Jorge. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais.** São Paulo: Cortez Editora, 1996.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Atlas S.A, 2013.

DOUGLAS, Roger. The politics of successful structural reform. **Administration Journal**, Vol. 38, n° 2, p. 2-6, 1990.

DUARTE, Kênnya *et al.* Acordo de Resultados. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 95-107.

FARIA, José Eduardo. Legalidade e legitimidade – o Executivo como legislador. In: **Revista de Informação Legislativa.** Brasília. v. 22, n. 86, abr./jun. 1985.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. In: **Análise e Conjuntura.** Belo Horizonte, v.1, n° 3, set./dez. 1986. 107-127.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira. **A avaliação da Educação Básica no Brasil:** dimensão normativa, pedagógica e educativa. 2005. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

FREITAS, Luiz Carlos de. *et al.* **Avaliação educacional:** caminhando pela contramão. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2009.

GAETANI, Francisco. As políticas de gestão pública nos governos estaduais – avanços assimétricos e impasses resistentes. In: **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados II.** CONSAD. Brasília.

GARCIA, Hélio. **Programa de Educação para o Governo Hélio Garcia 1991-1994.** Belo Horizonte, 1990.

GAZZOLA, Ana Lúcia. Entrevista. In: **Presença Pedagógica.** Belo Horizonte, v. 17, n. 100, jul./ago. 2011. p. 5-11.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, Willian D. **Governar em rede:** O novo formato do setor público. Brasília: ENAP, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2011. (Coleção questões da nossa época).

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração de empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE POLÍTICA EDUCACIONAL E TRABALHO DOCENTE. Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-apresentacao>>. Acesso em: 04 jul. 2014.

GROULX, Lionel-Henri. Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: POUPART, Jean et. al. (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoque epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; PORDEUS, Iran Almeida; CAMPOS, Eder Sá Alves. **Estado para Resultados: avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; CAMPOS, Eder Sá Alves. Gestão da estratégia no governo do Estado de Minas Gerais: em busca da harmonia entre a ação e os resultados. In: Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13., Buenos Aires, 2008. **Anais**. Buenos Aires: CLAD, 2008.

HATCHER, Richard. Market Relationships and the Management of Teacher. **British Journal of Sociology of Education**, vol. 15, No. 1, 1994.

HOOD, Christopher. A Public Management for all Seasons? **Public Administration**, vol. 69, n°. 1, p. 3-19. 1991.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael W. **Administrative Argument**. Alder shot: Dartmouth Publishing Company, 1991.

INDICE DE TRANSPARÊNCIA. **Índice de Transparência do Governo de Minas**. Julho de 2010. Disponível em www.indicedetransparencia.org.br. Acesso em 13.06.2012.

INSTITUTO AVALIAR. Disponível em: <<http://www.institutoavaliar.org.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

INSTITUTO HARTMANN REGUEIRA. Disponível em: <<http://www.institutohr.org.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

JAYASURIYA, Kanishaka. The New Regulatory State and Relational Capacity. **Policy and Politics**, vol. 32, n°. 4, p. 487-501, 2004.

JENSEN, M.; MECKLING, W. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and capital structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976.

JESSOP, Bob. **State Theory: putting the capitalist state in its place**. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1990.

_____. **The future of the Capitalist State**. Cambridge: Polity Press, 2003.

JONES, L. R.; DONALD, F. Kettl. Assessing Public Management reform in an international context. **International Public Management Review**, vol. 4, n° 1, 2003, p. 1-19.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 2008.

LEVINE, Daniel H.; MOLINA, José E. **The Quality of Democracy in Latin America**. New York: Oxford University Press, 2012.

LOCKE, John. **Segundo Tratado Sobre o Governo**. São Paulo: Editora Martins Claret, 2010.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Silvia. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

MACDONALD, Barry. Uma classificação política dos estudos avaliativos. In: GOLDBERG, Maria Amélia Azevedo; SOUZA, Clarilza Prado de. (Org.). **Avaliação de programas educacionais: vicissitudes, controvérsias, desafios**. São Paulo: EPU, 1982.

MAROY, Christian. Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa? In: OLIVEIRA, Dalila; DUARTE, Adriana. (Org.). **Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento**. Belo Horizonte: Fino Traço Editor, 2011. p. 19-46.

MATTOS, Lúcia Maria Faria. **Democracia e Colegiado de Escola: qual democracia?** 1998. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: 1998.

MEDEIROS, Ethel Bauzer. Tendências atuais em avaliação educacional. **Caderno Pedagógico**. Volume II. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais, 1984.

MELLO, Guiomar Namó de; SILVA, Rose Neubauer da. Seleção competitiva de diretores: estudo de caso de uma inovação educacional no Brasil. **Est. Aval. Educ.**, São Paulo, n. 10, dez. 1994. p. 7- 45.

MELLO, Guiomar Namó de. **Social Democracia e Educação: teses para discussão**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1990 (Polêmicas do Nosso Tempo; v. 35).

_____. Políticas públicas de educação. **Estud. av.**, Dez 1991, vol.5, no.13, p.7-47.

_____. **Cidadania e competitividade: desafios educacionais do terceiro milênio**. Colaboração Madza Julita Nogueira. São Paulo: Cortez, 2002.

MINAS GERAIS. **A escola pública de qualidade: a gestão do pedagógico**. PROCAD, Módulo 4. Secretaria de Estado da Educação.s/d/.

_____. **Ementas dos Textos do PROCAD**. Módulo 1. Secretaria de Estado da Educação. s/d/.

_____. **Propostas de Diretrizes Políticas para a Educação em Minas Gerais**. Documento Final do I Congresso. Secretaria de Educação. 1983.

_____. **Caderno Pedagógico**. Secretaria de Estado da Educação. Belo Horizonte, 1984 (Vol. II).

_____. Lei Delegada n. 6, de 28 de agosto de 1985. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Estadual, estabelece normas para modernização institucional, e dá outras providências. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, agosto de 1985.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n° 5, de 28 de agosto de 1985. Dispõe a organização, a estrutura e os procedimentos do poder executivo do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1985.

_____. Lei Delegada n° 31, de 28 de agosto de 1985. Reorganiza o Conselho Estadual e Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1985.

_____. Projeto de Resolução n° 3.768/2006. Emenda e substitutivo 1. Belo Horizonte, Minas Gerais. 07 de dezembro de 2006. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 1985.

_____. **A realidade da educação em Minas Gerais**. Conferência proferida pelo Professor Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto, no Seminário Educação: a hora da chamada, promovido pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, em 23 de outubro de 1991.

_____. **Anais do Fórum Mineiro de Educação**. Juiz de Fora: INDEC: Instituto Nacional de Desenvolvimento Comunitário, 1998.

_____. Discurso de Itamar Franco no encerramento do Fórum Mineiro de Educação. In: **Anais do Fórum Mineiro de Educação**. Juiz de Fora: INDEC: Instituto Nacional de Desenvolvimento Comunitário, 1998, p. 41-46.

_____. Carta dos Educadores Mineiros: Educação no Séc. XXI. In: **Anais do Fórum Mineiro de Educação**. Juiz de Fora: INDEC: Instituto Nacional de Desenvolvimento Comunitário, 1998. p.47-63.

_____. Escola Sagarana: Educação para a vida com dignidade e esperança. Secretaria de Estado de Educação. **Coleção Lições de Minas** – volume II, 1999.

_____. Emenda Constitucional n. 49, de 13 de junho de 2001. Altera os arts. 13, 14, 15, 20, 23, 27, 30, 31, 33 e 35 da Constituição do Estado e acrescenta dispositivos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2001.

_____. Mensagem n° 343/2002. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002.

_____. Projeto de Lei n° 2.431/2002. Institui e organiza o Sistema Mineiro de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002.

_____. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre a mensagem n° 343/2002. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002a.

_____. Parecer para o 1° Turno do Projeto de Resolução n° 2.472/2002 da Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002b.

_____. Parecer de 1° turno da Comissão de Administração Pública do PRE n° 2.472/2002. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002c.

_____. Parecer sobre emenda/substituto do 1° turno do PRE n° 2.472/2002. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002d.

MINAS GERAIS. Parecer de 2º turno da Comissão de Administração Pública do PRE nº 2.472/2002. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2002e.

_____. Parecer de Redação Final do Projeto de Resolução nº 2.472/2002. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002f.

_____. Resolução nº 5,210, de 12 de dezembro de 2002. Delega ao governador do Estado atribuição para elaborar leis destinadas a alterar a estrutura da administração direta e indireta do poder executivo, nos termos que especifica. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2002g.

_____. Proposição: PLC 26/2003. Projeto de Lei Complementar. Mensagem nº 53/2003. Projeto de Lei Complementar 23. Minas Gerais, **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Lei Delegada n. 49, de 02 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, janeiro de 2003.

_____. Lei Delegada n. 59, de 29 de janeiro de 2003. Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Educação e dá outras providências. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, janeiro de 2003.

_____. Emenda Constitucional n. 57, de 15 de julho de 2003. Altera os arts. 14, 25, 31, 39, 125 e 290 e revoga os §§ 1º e 2º do art. 32 da Constituição do Estado e acrescenta os arts. 112 a 121 ao ato das disposições constitucionais transitórias. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, julho de 2003.

_____. Lei n. 14.693, de 30 de julho de 2003. Institui o Adicional de Desempenho –ADE –, no âmbito da Administração Pública direta, autarquia e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003. Disciplina a avaliação desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003. Institui a avaliação periódica de desempenho individual, disciplina a perda de cargo público e de função pública por insuficiência de desempenho do servidor público estável e do detentor de função pública na Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Decreto nº 43.576, de 09 de setembro de 2003. Estabelece as diretrizes para a elaboração dos anteprojetos de lei dos planos de carreiras na administração pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. **Resolução nº SEE nº 452, de 03 de novembro de 2003**. Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais. Secretaria de Estado da Educação. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43.671, de 04 de dezembro de 2003. Regulamenta a concessão do Adicional de Desempenho – ADE – no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Decreto nº 43.672, de 04 de dezembro de 2003. Estabelece as diretrizes e define dos critérios e os sistemas Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante de cargo efetivo e do detentor de função pública da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Estadual. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, 2003.

_____. Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP - e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. Lei nº 14.868, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas. **Diário Oficial do Estado**. Belo Horizonte, 2003.

_____. **Resolução n. 469, de 22 de dezembro de 2003**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos anos iniciais do ensino fundamental, com nove anos de duração nas escolas estaduais de Minas Gerais e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

_____. **Projeto Escolas-referência**. A reconstrução da excelência na escola pública: manual de orientação. Secretaria de Estado da Educação. Minas Gerais, 2004.

_____. **Projeto Escolas-Referência**. Reconstrução da excelência na escola pública: manual de inscrição. Secretaria de Estado da Educação. Minas Gerais, 2004.

_____. **Projeto de Desenvolvimento Profissional de Educadores**. Roteiro de estudos das propostas e orientações curriculares. Secretaria de Estado da Educação. Minas Gerais, 2004.

_____. **Resolução nº 521, de 02 de fevereiro de 2004**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do ensino nas escolas estaduais de Minas Gerais e dá outras providências. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2004.

_____. Lei n. 15.293, de 05 de agosto de 2004. Institui as carreiras dos Profissionais de Educação Básica do Estado. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

_____. Lei n. 15.298, de 06 de agosto de 2004. Cria a Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, agosto de 2004.

_____. **Resolução Conjunta n. 5645, de 13 de agosto de 2004**. Dispõe sobre a metodologia e os procedimentos da Avaliação de Desempenho Individual dos servidores públicos em exercício na Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e dá outras providências. Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Estado de Educação. Minas Gerais, Belo Horizonte, agosto de 2004.

_____. Lei nº 15.459, de 12 de janeiro de 2005. Cria cargos de provimento em comissão e funções gratificadas na estrutura do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

MINAS GERAIS. **Resolução n. 666, de 07 de abril de 2005.** Estabelece os Conteúdos Básicos Comuns - CBCs a serem obrigatoriamente ensinados pelas unidades de ensino estaduais que oferecem as séries finais do ensino fundamental e o ensino médio. Secretaria de Estado de Educação. Minas Gerais, Belo Horizonte, abril de 2005.

_____. Ata da 58ª Reunião Extraordinária da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 15ª Legislatura. Belo Horizonte. **Diário do Legislativo**, 06.12.2006.

_____. Ata da 61ª Reunião Extraordinária da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 15ª Legislatura. Belo Horizonte. **Diário do Legislativo**, 12.12.2006.

_____. Ata da 62ª Reunião Extraordinária da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 15ª Legislatura. Belo Horizonte. **Diário do Legislativo**, 13.12.2006.

_____. Ata da 91ª Reunião Extraordinária da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 15ª Legislatura. Belo Horizonte. **Diário do Legislativo**, 28.12.2006.

_____. Ata da 90ª Reunião da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 15ª Legislatura. Belo Horizonte. **Diário do Legislativo**, 29.11.2006.

_____. Parecer para o 1º Turno do Projeto de Resolução nº 3.768/2006 na Comissão de Administração Pública. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

_____. Parecer de Redação Final do Projeto de Resolução nº 3.768/2006 na Comissão de Redação. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

_____. Parecer para o 2º Turno do Projeto de Resolução nº 3.768/2006 na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

_____. Parecer da Comissão de Constituição e Justiça sobre a Mensagem nº 692/2006. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

_____. **III Termo Aditivo ao Termo de Parceria celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação e a Oscip Instituto Hartmann Regueira.** Belo Horizonte, 2006.

_____. Mensagem nº 692/2006. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006.

_____. Mensagem nº 692/2006. **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 2006.

_____. Proposição: PRE 3768/2006. Projeto de Resolução. **Diário do Legislativo**. Belo Horizonte, 2006.

_____. Proposição: MSG 692/2006. Comissão de Constituição de Justiça. **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 30 de novembro de 2006.

_____. Proposição: PRE 3768/2006. Projeto de Resolução. Comissão de Administração Pública. **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 07 de dezembro de 2006.

_____. Proposição: PRE 3768/2006. Projeto de Resolução. Emenda e/ou Substitutivo. **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 08 de dezembro de 2006.

_____. Proposição: PRE 3768/2006. Projeto de Resolução. Parecer sobre Emenda/subst. 1º turno. Comissão de Administração Pública. **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2006.

MINAS GERAIS. Proposição: PRE 3768/2006. Projeto de Resolução. Parecer de 2º turno. Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária. **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 14 de dezembro de 2006.

_____. PRE 3768/2006. Projeto de Resolução. Parecer de Redação Final. Comissão de Redação. **Diário do Legislativo**, Belo Horizonte, 15 de dezembro de 2006.

_____. Resolução nº 5.294, de 15 de dezembro de 2006. Delega ao Governador do Estado para elaborar leis destinadas a alterar a estrutura da administração direta e indireta do Poder Executivo, nos termos que menciona. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

_____. **Resolução n. 852, de 22 de dezembro de 2006**. Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Educação. Minas Gerais, Belo Horizonte, dezembro de 2006.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI 2007-2023**. Governo de Minas Gerais. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte, 2007.

_____. Parecer para o 1º Turno do Projeto de Lei nº 617/2007 da Comissão de Administração Pública. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

_____. Lei n. 16.676, de 10 de janeiro de 2007. Altera a Lei n. 14.693, de 30 de julho de 2003, que institui o Adicional de Desempenho – ADE – no âmbito da Administração Pública direta, autarquia e fundacional do Poder Executivo. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

_____. Lei Delegada n. 112, de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

_____. Lei Delegada n. 122, de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado da Educação e dá outras providências. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

_____. Lei Delegada n. 134, de 25 de janeiro de 2007. Altera dispositivos da Lei n. 15.298, de 06 de agosto de 2004, que cria a Ouvidoria Geral do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário do Legislativo**. Minas Gerais, Belo Horizonte, janeiro de 2007.

_____. Lei Delegada n. 174, de 26 de janeiro de 2007. Dispõe sobre o grupo de direção e assessoramento do quadro geral de cargos de provimento em comissão e as funções gratificadas da administração direta do poder executivo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

_____. Decreto nº 44.538, de 05 de junho de 2007. Dispõe sobre a certificação no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

_____. Decreto nº 44.559, de 29 de junho de 2007. Regulamenta a Avaliação de Desempenho Individual do servidor estável ocupante de cargo efetivo do detentor de função pública da Administração Pública Direta, Autarquia e Fundacional do Poder Executivo Estadual. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, Junho de 2007.

MINAS GERAIS. Lei nº 17.007, de 28 de setembro de 2007. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.

_____. Decreto nº 44.627, de 28 de setembro de 2007. Estabelece procedimentos para indicação e nomeação de membros das Câmaras que compõem o Conselho Estadual de Educação e define as entidades da sociedade civil que elaborarão as listas tríplices para indicação de membros. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007.

_____. **Resolução n. 1025, de 26 de dezembro de 2007**. Institui e regulamenta a organização curricular a ser implementada nos cursos de ensino médio das unidades de ensino da rede estadual de Educação. Secretaria de Estado de Educação. Minas Gerais, Belo Horizonte, dezembro de 2007.

_____. **7º Relatório da Comissão de Avaliação (CA) do Termo de Parceria celebrado entre a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e a OSCIP – Instituto Hartmann Regueira**. Secretaria de Estado da Educação. Belo Horizonte, 2008.

_____. Lei nº 17.349, de 17 de janeiro de 2008. Altera a Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

_____. **Resolução n. 1.086, de 16 de abril de 2008**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do ensino fundamental nas escolas estaduais de Minas Gerais. Secretaria de Estado da Educação. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

_____. **Comunicado Urgente**. Pactuação de metas para o Programa de Intervenção Pedagógica – Alfabetização no Tempo Certo. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência Regional de Ensino Diamantina. Diamantina, 25 de abril de 2008.

_____. **Resolução n. 1.140, de 27 de junho de 2008**. Estabelece, na programação das escolas da rede estadual de ensino, o dia “TODA ESCOLA PODE FAZER A DIFERENÇA” e o dia “TODA A COMUNIDADE PARTICIPANDO”. Secretaria de Estado da Educação. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

_____. Lei nº 17.600, de 01 de julho de 2008. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

_____. Decreto nº 44.871, de 07 de agosto de 2008. Regulamenta a certificação ocupacional no âmbito do Poder Executivo. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

_____. **Ofício 1745/2008**. Gabinete do Secretário de Estado de Educação. Belo Horizonte, 11 de agosto de 2008.

_____. Decreto nº 44.873, de 14 de agosto de 2008. Regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

_____. **Acordo de Resultados. 1ª Etapa**. Secretaria de Estado de Educação. Sistema de Educação. Belo Horizonte, 2009.

MINAS GERAIS. **Acordo de Resultados. 2ª Etapa. Termo Aditivo.** Secretaria de Estado da Educação. Belo Horizonte, 2009.

_____. Decreto 45.003, de 09 de janeiro de 2009. Integra escolas da rede estadual de ensino. **Diário Oficial do Estado.** Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

_____. **Ofício.** Secretaria de Estado da Educação. Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica. Belo Horizonte, 28 de janeiro de 2009.

_____. Decreto nº 45.121, de 24 de junho de 2009. Altera o Decreto nº 44.873, de 14/08/2008, que dispõe sobre o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo. **Diário Oficial do Estado.** Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

_____. **Resolução Conjunta n. 7.110, de 06 de julho de 2009.** Define metodologia de Avaliação de Desempenho Individual – ADI – e Avaliação Especial de Desempenho – AED – dos servidores em exercício da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. Secretaria de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Estado de Educação. Minas Gerais, Belo Horizonte, julho de 2009.

_____. Decreto nº 45.191, de 06 de outubro de 2009. Define critérios especiais de análise de desempenho das metas pactuadas na Primeira Etapa do Acordo de Resultados. **Diário Oficial do Estado.** Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009.

_____. **Ofício.** Secretaria de Estado da Educação. Belo Horizonte, 09 de novembro de 2009.

_____. **Relatório de Avaliação. 1ª Etapa do Acordo de Resultados.** Período avaliatório: 2009. Sistema Estadual de Educação. Belo Horizonte, 2010.

_____. **Relatório de Avaliação. 2ª Etapa do Acordo de Resultados da Secretaria de Estado de Educação.** Período avaliatório: 2009. Sistema Estadual de Educação. Belo Horizonte, 2010

_____. **Relatório de Execução. 1ª Etapa do Acordo de Resultados.** Ano de referência 2009. Sistema Estadual de Educação. Belo Horizonte, 2010.

_____. **Relatório de Execução. 2ª Etapa do Acordo de Resultados.** Superintendências Regionais de Ensino e Escolas Estaduais. Ano de referência 2009. Sistema Estadual de Educação. Belo Horizonte, 2010.

_____. **SIMAVE/ PROEB – 2010.** Secretaria de Estado de Educação. Minas Gerais: Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd, 2010.

_____. Lei nº 18. 975, de 29 de junho de 2010. Fixa o subsídio das carreiras do Grupo de Atividades de Educação Básica do Poder Executivo Estadual e do pessoal civil da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado.** Minas Gerais. Belo Horizonte, 2010.

_____. **Ofício Circular nº 32/10:** orientações para a realização do dia “D”. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência Regional de Ensino. Diamantina, 1º de dezembro de 2010.

_____. **Ofício Circular nº 33/10.** Matrícula no 1 ano do Ensino Fundamental e na Educação Infantil. Secretaria de Estado da Educação. Minas Gerais. Diamantina, 2010.

MINAS GERAIS. **Ofício Circular n° 34/2010**: versão preliminar da proposta curricular – Anos iniciais. Secretaria de Estado da Educação. Diamantina, 17 de dezembro de 2010.

_____. **Ofício Circular n° 302/10**. Avaliação e continuidade da trajetória escolar dos alunos. Secretaria de Estado da Educação. Minas Gerais. Belo Horizonte, 23 de dezembro de 2010.

_____. **Ofício. Itens a serem observados – PIP 2011**. Secretaria de Estado da Educação. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

_____. **Comunicado. Programa de Intervenção Pedagógica PIP/2011**. Secretaria de Estado da Educação. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

_____. **Termo de Pactuação de Metas do Proalfa**. Secretaria de Estado da Educação. Minas Gerais, 2011.

_____. Lei n° 19.481, de 12 de janeiro de 2011. Institui o Plano Decenal de Educação do Estado. Secretaria de Estado da Educação. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

_____. Lei delegada n° 112, de 15 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da Administrativa Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, 2011.

_____. Decreto n° 45.550, de 15 de fevereiro de 2011. Estabelece contrapartida social para transferência voluntária de recursos do Estado aos municípios, mediante convênio, acordo ou instrumento congênere, que tenha por objeto a execução de obras de infraestrutura e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2011.

_____. **Resolução n° SEE n° 1.812, de 22 de março de 2011**. Estabelece critérios e condições para a indicação de candidatos ao cargo de Diretor e à função de Vice-diretor de Escola Estadual de Minas Gerais e trata de outros dispositivos correlatos. Secretaria de Estado da Educação. Belo Horizonte, 2011.

_____. Decreto 45.594, de 03 de maio de 2011. Altera o decreto n° 45.550, de 15 de fevereiro de 2011, que estabelece contrapartida social para transferência voluntária de recursos do Estado aos municípios, mediante convênio, acordo ou instrumento congênere, que tenha por objeto a execução de obras de infraestrutura, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

_____. Decreto 45.743, de 26 de setembro de 2011. Institui a política de Atendimento ao Cidadão no âmbito da Administração Pública Estadual. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

_____. **Instrução n° 3.03.11/2011-CG**. Organiza e disciplina a implantação de redes de vizinhos protegidos do Estado de Minas Gerais pela PMMG. Polícia Militar. Comando Geral. Belo Horizonte: PMMG – Comando Geral, 2011.

_____. **Placas com resultados do Ideb serão instaladas nas escolas estaduais mineiras**. Secretaria de Estado da Educação. Disponível em <http://www2.educacao.mg.gov.br/>. Acesso em 14 de setembro de 2012.

_____. **Placas com resultado do Ideb começam a ser colocados em escolas estaduais**. Secretaria de Estado da Educação. Disponível em <http://www2.educacao.mg.gov.br/>. Acesso em 29 de novembro de 2012.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 14 ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2012.

_____. **Ofício Circular nº 07/2012**. Organização e funcionamento das escolas estaduais da Educação Básica. Secretaria de Estado da Educação. Minas Gerais. Belo Horizonte, 11 de janeiro de 2012.

_____. Decreto nº 45.941, de 29 de março de 2012. Altera o Decreto nº 44.873, de 14/08/2008, que dispõe sobre o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais. Belo Horizonte, 2012.

_____. **Orientações para o PAAE**. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência Regional de Ensino Médio. Diamantina, 25 de junho de 2012.

_____. Decreto nº 46020, de 09 de agosto de 2012. Regulamenta a Lei nº 14.870, de 16 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, institui e disciplina o Termo de Parceria e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

_____. **Ofício Circular nº 01/2013**. Instalação das Placas IDEB nas escolas estaduais. Secretaria de Estado de Educação. Belo Horizonte, 04 de fevereiro de 2013.

_____. **Ofício Circular nº 01/2013**. Instalação das Placas IDEB nas escolas estaduais. Secretaria de Estado de Educação. Diamantina, 04 de fevereiro de 2013.

_____. **Ofício Circular nº 28/2013**. Orientações gerais sobre organização e funcionamento das escolas estaduais de Educação Básica. Belo Horizonte, 04 de fevereiro de 2013.

_____. Decreto nº 46.230, de 29 de abril de 2013. Dispõe sobre a contrapartida social na transferência voluntária de recursos do Estado para Municípios. **Diário Oficial do Estado**. Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

MINISTÉRIO DE ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. **Plano Diretor da Reforma Administrativa do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995.

MONTAÑO, Carlos. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do “terceiro setor”. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **Público e Privado na Educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã Editora, 2008, p. 27-49.

MUNIZ, Reynaldo Maia; SILVEIRA, Mauro Cesar da; BECHELAINE, Cinthia. O caminho em direção à Gestão por Resultados em Minas Gerais: uma análise dos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado. In: GUIMARÃES, Tadeu B; PORDEUS, Iran A; CAMPOS, Eder S.A (Org.). **Estado para Resultados**. Editora UFMG. Minas Gerais, 2010, p.33-57.

MÜREKKEP. Globalização, regionalização, mercado e o Estado: entrevista com Bob Jessop. Ankara, **Currículo sem Fronteiras**, v. 2, n. 2, p. 5-21, jul./dez. 2002.

NASCIMENTO, Christianne Marie Mendes do. **O Estado escuta a educação escolar?** A ouvidoria educacional como componente da política educacional mineira. 2012. Dissertação (Mestrado em educação) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

NETO, Walfrido Silvino dos Mares Guia. Educação e desenvolvimento: conscientização, vontade política e participação. **Est. Aval. Educ.**, Jun 1994, nº 9, p.05-16.

_____. A realidade da educação em Minas Gerais. **Est. Aval. Educ.**, Dez 1992, nº 6, p.09-28

NEVES, Aécio. **Prosperidade**: a face humana do desenvolvimento. Plano de Governo 2003-2006. Coligação Minas Unida, [200-?].

_____. **Pacto por Minas**: estratégias para a transformação social. Plano de Governo 2007-2010. Coligação Minas não pode parar, [200-?].

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil** – Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

OCDE. **Managing for development results**: principals in action: Soucerbook on emerging good practises. Assistance comitee – DAC. Paris: OCDE-DAC, 2006.

O'DONNELL, Guilherme. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, nº 44, 1998. p. 27-53.

OLIVEIRA, João Batista Araújo. Os desafios da gestão educacional. In: XAVIER, Antônio Carlos da R. et all (Org.). **Gestão escolar**: desafios e tendências. Série IPEA, Rio de Janeiro, n.145, 1994.

OLIVEIRA, Romualdo Portela; ARAÚJO, Gilda Cardoso. Qualidade do Ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, São Paulo, n. 28, p. 5-23, jan./fev./mar./abr., 2005.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o Setor Público. Editora Mh. Comunicação, 1994.

PACHECO, Regina Silvia. Contraturalização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública**. Madrid, España, 2-4, nov. 2004.

_____. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Luiz Fernando; PACHECO, Regina Silvia.(Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 183-218.

PALUMBO, Dennis J; CALISTA, Donald J. Opening up the Black Box: Implementation and the Policy Process. In: **Implementation and the Policy Process**: Opening Up the Black Box. Greenwood Press. New York, 1990.

PAMPLONA, Marco Antônio Villela. A questão escolar e a hegemonia como relação pedagógica. In **Cadernos Cedes**, nº 3. São Paulo, Cortez, 1985.

PEIXOTO, Paulo. **Aécio Neves ganha aval para “fazer” leis**. Folha de São Paulo. Caderno Poder, 11 de março de 2007. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u90180.shtml>. Acesso em 06 de outubro de 2012.

_____. **Anastasia repete Aécio e quer governar com leis delegadas**. Folha de São Paulo. Caderno Poder, 04 de novembro de 2010. Disponível em

<http://m.folha.uol.com.br/poder/825770-anastasia-repete-aecio-e-quer-governar-com-leis-delegadas.html>. Acesso em 06 de outubro de 2012.

PERONI, Vera. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **Público e Privado na Educação**: novos elementos para o debate. São Paulo: Xamã Editora, 2008, p. 111-127.

PETERS, B. Gu, PIERRE, John. 1998.

Governance without Government? Rethinking Public Administration. **Journal of Public Administration Research and Theory**. vol. 8, n° 2, 1998, p. 223-243.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100, Especial, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, Vanessa G; SARAIVA, João Antonio F. Gestão por Resultados na Educação: Monitoramento e Avaliação de Projetos Educacionais. In: GUIMARÃES, Tadeu B; PORDEUS, Iran A; CAMPOS, Eder S.A (Org.). **Estado para Resultados**. Editora UFMG. Minas Gerais, 2010.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, v. 53, n. 3, p. 5-30, 2002.

PORTAL EDUCAÇÃO. Minas Gerais. Disponível em: <<http://www2.educacao.mg.gov.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

PRADO, Mauricio Almeida. **O Modelo Gerencial da Educação**: A Reforma de Minas Gerais (1991 –1998) e Inglaterra (1988–2005) em Perspectiva Comparada. 2007. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) –Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2007.

_____. **O Processo de Implementação de Reformas Gerenciais na Educação Básica**: São Paulo (2007-2010) e Minas Gerais (2004-2010) em Perspectiva Comparada. 2012. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

PROCESSO DE SELEÇÃO SEE-MG DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL (PDP). Secretaria de Estado de Educação. Minas Gerais. Disponível em: <http://crv.educacao.mg.gov.br/sistema_crv/banco_objetos_crv/%7B21644A8E-5020-4C47-8D67-ADC404E17219%7D_EDITAL%20GDP%20minuta.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2014.

PROSDOCIMI, Eduardo Campos. **Relação Estado e OSCIPs**: estudo do caso de Minas Gerais. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Estratégica) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

PRZEWORKSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER-PEREIRA, SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981.

_____. Justiça como equidade: uma concepção política, não metafísica. **Lua Nova**: São Paulo, n. 25, Apr. 1992.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

ROBERTSON, Susan; DALE, Roger. Regulação e risco na governação da educação. Gestão dos problemas de legitimação e coesão social em educação nos estados competitivos. **Educação, Sociedade & Culturas**, n. 15, p.117-147, 2001.

ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. **Educ. Soc. [online]**. 2012, vol.33, n.121, p. 1133-1156.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **A Descentralização Político-Administrativa do Ensino Público em Minas Gerais: Um caso de Mudança Institucional**. 2000. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

_____. Anatomia de uma reforma: descentralização da educação pública de Minas Gerais e mudança institucional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, 2003.

_____. Ideias e formação de agenda de uma reforma educacional. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Mar 2011, vol.19, no.70, p.191-218.

ROMERO, Gerlainne Cristine Diniz. **Relação Estado e OSCIPs: estudo do caso de Minas Gerais**. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Estratégica) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2012.

_____. PROSDOCIMI, Eduardo Campos. Modelo de parcerias com OSCIPs do Estado de Minas Gerais: uma análise das ferramentas gerenciais estruturadas In: **V Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, junho 2012.

ROMITA, Arion Sayão. **Servidores públicos temporários ou contratados para funções técnicas ou especializadas**. São Paulo: Edições Trabalhistas, 1975.

RHODES, R.A.W. The New Governance: Governing without Government. In: **Political Studies**, XLIV, 1996, p.652-667.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Reinventar a Democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. **Oficina nº 107**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais – CES, 1998.

SARAVIA, Enrique (2005). **Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais**. X Congresso Del Clad, 2005.

SATO, Fábio Ricardo Loureiro. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 1, Feb. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 14 de julho de 2014.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

_____. Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.seplag.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s/termos-de-parcerias-vigentes>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

_____. MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/parcerias-com-oscip-s>>. Acesso em: 12 ago. 2014.

SEGATTO, Catarina Ianni. **Como ideias se transformam em reformas**: um estudo comparativo das mudanças educacionais orientadas pelo desempenho nos estados brasileiros. (Mestrado em Administração de Empresas) São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de empresas de São Paulo, 2011.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHICK, Allan. Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms. **The World Bank Research Observer**, vol. 13, n° 01, p. 121-131, 1998.

SØRESENSEN, Eva; TORFING, Jacob. The Democratic Anchorage of Governance Networks. In: **Scandinavian Political Studies**, vol. 28, n° 3, 2005, p. 195-218.

_____. Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance. In: **Public Administration**, vol. 87, n° 2, 2009, p. 234-258.

SOUSA, Sandra Zákia; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 40, n. 141, Dec. 2010.

_____. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. **Educ. Soc. [online]**. 2003, vol.24, n.84, p. 873-895.

SOUZA, Maria Alba de. A experiência de Avaliação Educacional em Minas Gerais: 1992-1998. **Est. Aval. Educ.** n° 19, jan-jun, 1999, p. 57-76

STOER, Stephen R.; MAGALHÃES, António M. The Reconfiguration of the Modern Social Contract: new forms of citizenship and education. **European Educational Research Journal**, vol. 1, n° 4, 2002, p. 692-704.

STUART, Tooley. Observation on the imposition of New Public Management in the New Zealand state education system. In: JONES, L.R.; GUTHRIE, J.; STEANE, P. (Org.). **Research in Public Policy Analysis and Management. Learning from International Public Management Reform**. Elsevier Science: Amsterdam; Oxford, 2001, p. 233-255.

TORRES, Lourdes. Trajectories in public administration reforms in European Continental countries. In: **Australian Journal of Public Administration**, vol. 63, n° 3, 2004, p. 99-112.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia de.; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Jorge. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez Editora, 2009.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Agências, contratos e OSCIPs**: a experiência pública brasileira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

TRANSPARÊNCIA BRASIL. Relatório. Quem são os conselheiros dos Tribunais de Conta. Abril, 2014. Disponível em <http://www.transparencia.org.br/>. Acesso em 23.07.2014.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados – Quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro; Brasília: Revan, ENAP, 2010.

VIANNA, Heraldo Marelim; ANTUNES, Ana Lúcia; SOUZA, Maria Alba. Desenvolvimento de um programa de avaliação do sistema estadual de ensino: o exemplo de Minas Gerais. **Est. Aval. Educ.** n.º 08, jul-dez -1993, p. 05-37

VIANNA, Heraldo Marelim. Avaliação de Programas Educacionais: duas questões. **Est. Aval. Educ.** vol. 16, n.º 32, jul-dez. 2005, p. 01-12.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, Renata Maria de Paes; PROSDOCIMI, Eduardo Campos. Modelo mineiro de parcerias com OSCIPS: uma análise comparativa do processo de seleção da entidade apta a firmar Termo de Parceria. In: **VI Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2013.

WEISS, Carol. Pesquisa avaliativa no contexto político. In: GOLDBERG, Maria Amélia Azevedo; SOUZA, Clarilza Prado de. (Org.). **Avaliação de programas educacionais**: vicissitudes, controvérsias, desafios. São Paulo: EPU, 1982.