

---

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL  
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL

HELKYENE ROSE CRUZ SILVA

**ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL E ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO NA REDE  
ESTADUAL DE ENSINO DE MINAS GERAIS: ANÁLISE DE SUAS IMPLICAÇÕES  
NAS CONDIÇÕES DE SAÚDE DOS TRABALHADORES DOCENTES.**

JUIZ DE FORA

DEZEMBRO DE 2012

HELylene ROSE CRUZ SILVA

**Administração gerencial e organização do trabalho na rede estadual de ensino de Minas Gerais: análise de suas implicações nas condições de saúde dos trabalhadores docentes.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Livia de Souza Coimbra

JUIZ DE FORA

DEZEMBRO DE 2012

Silva, Helyene Rose Cruz

Administração gerencial e organização do trabalho na rede estadual de ensino de Minas Gerais: análise de suas implicações nas condições de saúde dos trabalhadores docentes/ Helyene Rose Cruz Silva – 2012.

166f.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) –  
Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social,  
2012.

1. Reforma do Estado, 2. Saúde do Trabalhador, 3. Trabalho Docente.

À minha família, expressão mais concreta do amor.

## Agradecimentos

Muitas pessoas queridas contribuíram para que eu pudesse concluir este trabalho. O caminho foi duro, mas necessário. Ao fim, tenho a certeza que sem essas pessoas não seria possível e, emocionada, quero agradecer.

A Deus, amigo mais íntimo e fiel.

Ao meu amor, meu grande amigo, meu companheiro, meu esposo; sempre presente, paciente e dedicado. *“Sei das nossas mãos dadas, sei dos nossos planos, sei do nosso mundo”* (Sinestesia - Natália Possas). Te amo!

Aos meus pais, Cilene e Sebastião, o mais sincero agradecimento com o meu mais profundo amor. Carlos Drummond de Andrade definiu de forma sublime o que é ser mãe, peço licença ao poeta e estendo a precisa definição também para pai: *“Mãe não tem limite, é tempo sem hora, luz que não apaga quando sopra o vento e chuva desaba, veludo escondido na pele enrugada, água pura, ar puro, puro pensamento”* (Para sempre).

Aos meus irmãos, presente mais lindo que Deus me deu! Certeza de que nunca vou estar só! Infinito amor a dar, infinito amor a receber. *“Ser irmão é ser o quê? Uma presença a decifrar mais tarde, com saudade? Com saudade de quê? De uma pueril vontade de ser irmão futuro, antigo e sempre?”* (Irmão, irmãos - Carlos Drummond de Andrade). Eu, Rosiene, Marcelo e Nayene. Nós sabemos. Amo vocês!

Aos familiares, também amados, presenças importantes neste caminho.

Às minhas amigas, parte deliciosa da minha vida! *“Mas invento palavras que traduzem a ternura mais funda e mais cotidiana. Inventei, por exemplo, o verbo teadorar [...]”* (Neologismo – Manuel bandeira).

Aos colegas da turma de mestrado que possibilitaram momentos ricos, únicos, de discussões e aprendizado, e em especial à Floriscena. Desejo que cada um seja muito feliz em seu voo. *“Mas quem ficou, no pensamento voou, com seu canto que o outro lembrou, e quem voou no*

*pensamento ficou, com a lembrança que o outro cantou”* (Canção da América – Milton Nascimento).

À Renata Landim, que muito solícita contribuiu de forma fundamental com este trabalho através do seu estudo.

Ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Universidade Federal de Juiz de Fora e seu corpo docente que, nos difíceis tempos, demonstram imenso comprometimento com a universidade pública, laica, de qualidade e socialmente referenciada, oferecendo nobre contribuição teórica à nossa formação.

À professora Ana Livia de Souza Coimbra, pela dedicação em contribuir com este estudo, pela rigidez e pelo sorriso, sempre.

Aos aguerridos companheiros de militância do Conselho Regional de Serviço Social. Em especial, às companheiras da Seccional Juiz de Fora, mulheres de luta e de ternura. A paciência e a força de vocês ajudaram a tornar possível esta realização.

A todos os trabalhadores docentes que estiveram presentes neste caminho e contribuíram para este estudo. Obrigada pela confiança e pelo tempo dedicado as entrevistas, precioso tempo, já tão disputado pelas inúmeras demandas exigidas a vocês! Seus relatos de vida e de sofrimento deram no real o precioso contorno às minhas reflexões. À vocês, dedico toda minha admiração, respeito e singelos agradecimentos na forma das precisas palavras de Carlos Drummond de Andrade: *“Entre eles, considero a enorme realidade. O presente é tão grande, não nos afastemos. Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas”* (Mãos dadas).

*Sem trabalho eu não sou nada  
Não tenho dignidade  
Não sinto o meu valor  
Não tenho identidade*

*Mas o que eu tenho  
É só um emprego  
E um salário miserável  
Eu tenho o meu ofício  
Que me cansa de verdade*

*Tem gente que não tem nada  
E outros que tem mais do que precisam  
Tem gente que não quer saber de trabalhar*

*Mas quando chega o fim do dia  
Eu só penso em descansar  
E voltar pra casa pros teus braços*

*Quem sabe esquecer um pouco  
De todo o meu cansaço*

*Nossa vida não é boa  
E nem podemos reclamar*

*Sei que existe injustiça  
Eu sei o que acontece  
Tenho medo da polícia  
Eu sei o que acontece*

*Se você não segue as ordens  
Se você não obedece  
E não suporta o sofrimento  
Está destinado a miséria*

*Mas isso eu não aceito  
Eu sei o que acontece  
Mas isso eu não aceito  
Eu sei o que acontece*

*E quando chega o fim do dia  
Eu só penso em descansar  
E voltar pra casa pros teus braços*

*Quem sabe esquecer um pouco  
Do pouco que não temos  
Quem sabe esquecer um pouco  
De tudo que não sabemos*

(Música de Trabalho - Renato Russo)

## RESUMO

Essa dissertação realiza uma análise preliminar da relação trabalho-saúde a partir do trabalho docente, especificamente com a adoção da administração gerencial na rede estadual de Minas Gerais, introduzida através do *Projeto Escolas-Referência*. O governo de Minas Gerais depositou neste Projeto toda a sua expectativa de superação das dificuldades impostas à educação na busca por resultados. Contudo, considerando as orientações dos organismos internacionais para as Reformas na América Latina, esta tentativa de superação se dá com poucos recursos destinados à educação e com sobrecarga de trabalho para os docentes, submetendo os trabalhadores a condições precárias de trabalho e vida, ao mesmo passo que é depositado sobre seus ombros toda a responsabilidade do sucesso ou fracasso da “Reforma”. No âmbito da Superintendência Regional de Ensino de Juiz de Fora, onze escolas foram escolhidas para implantar o Projeto. Destas, escolhemos como terreno para um estudo de caso a Escola Estadual Antônio Carlos, por ter sido a primeira escola desta Superintendência a ser convidada para ser uma escola-referência e, por ter sido a que mais vem se destacando neste processo. Para fundamentar a reflexão foram realizadas pesquisas bibliográficas e estudos teórico-analíticos. A metodologia utilizada pautou-se em entrevistas qualitativas com os trabalhadores docentes da referida escola que lá trabalham desde o momento da implantação do Projeto. O objetivo foi analisar os determinantes concretos da “reforma” gerencial do Estado que incidem sobre o trabalho docente nas escolas-referência do Estado de Minas Gerais, com centralidade nos impactos sobre a saúde desses trabalhadores. O estudo demonstra a configuração do adoecimento deste trabalhador em tempos de contrarreforma e a percepção destes sobre o processo no qual são protagonistas.

**Palavras-chave:** Reforma do Estado, Saúde do Trabalhador, Trabalho Docente.

## **ABSTRACT**

This dissertation conducts a preliminary analysis of the relationship between work and health, from teaching, specifically with the adoption of management administration in the state of Minas Gerais, introduced through the Schools Project-Reference. The government of Minas Gerais deposited in this project throughout its expectation of overcoming the difficulties posed to education in the pursuit of results. However, considering the guidelines of international organizations for Reforms in Latin America, this attempt to be overrun with the meager resources allocated to education and workload for teachers, subjecting workers to poor working conditions and life at the same step that is deposited on your shoulders all the responsibility for success or failure of the Reformation. Under the Regional Superintendent of Schools of Juiz de Fora, 11 schools were chosen to deploy the Project. Of these, we chose to land such a case, the State School Antônio Carlos, for being the first school of this Superintendency to be invited to be a school-reference and for being the most important in this process. To support this reflection and literature searches were conducted theoretical and analytical studies. The methodology used was based on qualitative interviews with employees of that school teachers working there since before the implementation of the Project and the goal was to analyze the determinants of actual managerial reform of the state that focus on the teaching in schools of the State-reference Minas Gerais, focused on impacts on the health of these workers. The study demonstrates the configuration of this illness in times of counter worker and their perceptions on the process in which they are protagonists.

**Keywords:** State Reform, Occupational Health, Teaching Work.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	11
<b>Capítulo I – Reforma do Estado e implementação da administração gerencial: um processo de contrarreforma global</b> .....	19
1.1 - O cenário, o discurso e o significado da adoção da administração gerencial .	19
1.2 - Os caminhos da administração gerencial no Brasil .....	40
1.2.1 - A “Reforma” Administrativa em Minas Gerais: inovação sem alteração ...	57
1.3 – “Reforma” da educação: uma face da reforma administrativa .....	68
1.3.1 – “Reforma” da Educação em Minas Gerais: questão de prioridade .....	78
1.3.2 – Projeto Escolas-Referência: um exemplo de Minas para o mundo .....	82
<b>Capítulo II – O significado do Trabalho e a Saúde do trabalhador</b> .....	94
2.1 - O trabalho que dá a vida e o trabalho que adocece .....	94
2.2 - A política de Saúde do Trabalhador: elementos de historização e análise teórica .....	100
2.3 - A saúde do trabalhador docente em questão .....	107
<b>Capítulo III – PESQUISA: Uma aproximação da realidade do trabalhador docente das escolas-referência</b> .....	118
<b>Algumas Considerações Finais</b> .....	147
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	151
<b>Anexos</b> .....	162
Anexo I – Roteiro de Entrevista .....	162
Anexo II – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....	165

## INTRODUÇÃO

Esta dissertação de Mestrado “*Administração gerencial e organização do trabalho na rede estadual de ensino de Minas Gerais: análise de suas implicações nas condições de saúde dos trabalhadores docentes.*” tem como objeto de estudo a saúde dos trabalhadores docentes em Minas Gerais. Seus objetivos centram-se em analisar os determinantes concretos da “reforma” gerencial do Estado que incidem sobre o trabalho docente nas escolas-referência do Estado de Minas Gerais, com centralidade nos impactos sobre a saúde desses trabalhadores. Perseguindo este objetivo, buscou-se estabelecer correlações entre as transformações ocorridas no mundo do trabalho sob o signo da reestruturação produtiva no campo privado e suas características no setor público, via adoção da administração gerencial; estabelecer as relações existentes entre as transformações ocorridas no processo de trabalho do setor público e o adoecimento dos trabalhadores da área da educação, especificamente os docentes da rede pública nas Escolas-Referência de Juiz de Fora, a partir de um estudo de caso da Escola Estadual Antônio Carlos; identificar a percepção dos trabalhadores docentes acerca da relação entre as condições e relações de trabalho vivenciadas e a sua saúde e detectar possíveis mecanismos de resistências dos trabalhadores docentes a processos de reestruturação do ensino de caráter gerencial.

O objeto deste estudo começou a ser construído durante a realização de nosso estágio curricular de Serviço Social, no período de dezoito meses compreendidos entre o ano de 2007 e o primeiro semestre de 2008, no Departamento de Ambiência Organizacional da Prefeitura de Juiz de Fora - DAMOR<sup>1</sup>. Tal departamento, também conhecido entre os trabalhadores da

---

<sup>1</sup> O DAMOR é regido pela Resolução N. º 001 /04-DARH de 17 de dezembro de 2004, que dentre outras atribuições deve prestar assistência ocupacional aos servidores, promovendo melhoria nas relações interpessoais, nas condições de vida, de trabalho e na segurança do ambiente organizacional; coordenar, normatizar e controlar programas e ações que garantam a segurança e a saúde do servidor; colaborar para a adequação das condições de trabalho, através de levantamentos técnicos e análises ergonômicas; promover estudos e pesquisas visando ao aperfeiçoamento das relações intra e intersetoriais nos aspectos pertinentes à gestão de pessoas; elaborar e implementar métodos de socialização organizacional integrando o servidor ao seu ambiente de trabalho; estimular a adoção e o desenvolvimento da cultura da qualidade de vida, mediante o estabelecimento de ambientes de trabalho saudáveis e a adoção de novas centralidades e enfoques de

prefeitura como “Casa do Servidor”, está hierarquicamente subordinado à Secretaria de Administração e Recursos Humanos da Prefeitura de Juiz de Fora e tem como missão “desenvolver estudos e procedimentos técnicos e humanos na área da saúde e da ambiência organizacional visando à construção de ambientes de trabalhos saudáveis e a promoção da qualidade de vida dos servidores e de suas famílias” (RESOLUÇÃO DARH, N.º 01/2004). Este espaço de estágio possibilitou-nos a elaboração e o desenvolvimento do projeto de intervenção intitulado: “*O processo de adoecimento dos servidores públicos municipais*” e, ao desenvolvê-lo, permitiu vivenciar situações que trouxeram muitos questionamentos.

Na casa do servidor são atendidos inúmeros trabalhadores da Prefeitura de Juiz de Fora em situação de adoecimento, tanto no seu aspecto físico quanto psíquico, que buscavam respostas para as suas necessidades relacionadas à saúde. Tal experiência suscitou nosso interesse pela investigação das possíveis especificidades do processo de trabalho no setor público que poderiam estar levando os trabalhadores ao adoecimento.

Naquela ocasião, buscando verificar as reais dimensões daqueles adoecimentos, o setor de serviço social identificou, por meio de levantamentos nas fichas de atendimentos entre os trabalhadores que demandavam os serviços do DAMOR, de qual categoria profissional aqueles trabalhadores faziam parte. Os resultados apontaram que os trabalhadores docentes apareciam com maior frequência.

Após esta constatação, procurou-se quantificar as principais causas de afastamento concedidas pelos médicos e peritos do DAMOR. Em seguida foram realizadas entrevistas com a amostra de 12% do universo levantado, o que era necessário para subsidiar as propostas para um projeto de intervenção do serviço social. A investigação apontou inúmeras irregularidades quanto aos aspectos ambientais do espaço escolar e, ainda, observou-se que os

---

organização, gestão e de participação, visando a capacitação e a inclusão sócio-política do servidor no mundo do trabalho; assegurar ao servidor e a sua família, o aperfeiçoamento e o estabelecimento de novos programas que objetivem assegurar a integralidade e resolutividade das ações em saúde; propor, articular e acompanhar a implantação do sistema de Rede de Proteção Social, abrangendo ações integradas na área de saúde, educação, alimentação, esporte, cultura, trabalho, proteção à infância, adolescência e terceira idade, destinado a assegurar proteção social aos servidores e suas famílias em situação de risco pessoal e social e assegurar-lhes a inserção sociocultural.

transtornos mentais e de comportamento representavam a causa de maior incidência de afastamento do trabalho no respectivo período. Um fato muito importante foi que a totalidade dos servidores entrevistados disse perceber a relação entre seu adoecimento e o seu trabalho.

Ao fim da experiência de estágio formulamos uma questão que, na época, não havia como ser respondida: por que o trabalho no setor público, que pelo senso comum caracteriza-se como menos penoso que aquele realizado no setor privado, estaria impactando de forma tão negativa na saúde dos docentes?

A partir desta questão inicial elaboramos as indagações que guiaram as reflexões neste estudo: em que medida os gestores públicos estariam incorporando uma determinada forma de organizar e administrar o processo de trabalho que impacta de uma forma negativa na saúde dos trabalhadores, a ponto de adoecê-los e afastá-los do trabalho? Os trabalhadores, e em especial os docentes, percebem alguma mudança nos processos de organização do trabalho? Estes trabalhadores têm clareza das reais causas do processo de seu adoecimento?

Estas questões foram por nós pensadas para investigar o trabalho docente em nível municipal. Entretanto, no início de nossa inserção no Programa de Pós-graduação em Serviço Social, vimos que o governo de Minas divulgava vários projetos com o objetivo de inserir o Estado em uma nova lógica de ajustes. Podia-se visualizar claramente a incorporação do discurso gerencial para a organização e gestão do trabalho também na política educacional, de forma mais enfática que no âmbito municipal. Foi então que se decidiu ampliar investigação para o âmbito do governo estadual.

Realizar uma análise sobre a relação trabalho-saúde configura-se como uma temática muito pertinente, sobretudo quando no atual horizonte o que se vê é a busca por uma nova fase do capitalismo mundial, que produz intensas transformações na economia e no Estado, trazendo implicações diretas ao mundo do trabalho, às políticas públicas – aqui destacamos a educação - aprofundando ao extremo as refrações da questão social.

Neste caminho vê-se que a educação pública no país e em especial, em Minas Gerais, assim como nos demais setores do serviço público, vem sofrendo inúmeros ataques a partir da

adoção da “reforma” gerencial do Estado. Por isto foi considerado que, dentre seus resultados, é possível destacar mais um: o adoecimento dos trabalhadores.

A questão da saúde do trabalhador foi analisada sob o enfoque das condições estruturais e conjunturais desta determinada sociedade, numa perspectiva de totalidade articulada ao conceito de historicidade. Concordando com Lages & Sena (1992: 43):

No desenvolvimento de uma perspectiva de análise que garanta uma visão de totalidade, é preciso entender a saúde do trabalhador como derivada de um conjunto de determinantes econômicos, políticos, sociais e ideológicos, que se objetivam no campo das lutas e contradições geradas pelo sistema capitalista, em uma determinada realidade social, articulando os conceitos de totalidade e historicidade.

Ao assumir esta perspectiva, crê-se que esta dissertação contribui para que o estudo das condições de saúde de uma categoria profissional específica – a de docentes da rede estadual de Minas Gerais – possa se vincular aos demais estudos que apontam como a “reforma” gerencial do Estado traz consequências que, em última análise, são nefastas para os trabalhadores e para a sociedade brasileira.

Nesta crítica, como fundamentação deste estudo, desenvolveu-se uma discussão teórico-analítica, motivada em autores cujas fundamentações seguem os pressupostos analíticos marxianos.

O primeiro capítulo apresenta a “Reforma” do Estado e a implementação da administração gerencial enquanto um processo de “reformas” global, pensada após as décadas de 1960 e 1970, quando o capitalismo mundial atravessa uma crise e, tentando superá-la, inicia um processo de reorganização do seu sistema ideológico e político de dominação, pautando o neoliberalismo e um profundo processo de reestruturação da produção e do trabalho. O Estado, neste processo, contribui para que este quadro se instaure e também incorpora formas de administração gerencial peculiares à empresa capitalista em direção à gestão do trabalho e das políticas públicas.

A necessidade de retomada do crescimento resultou em uma drástica redução dos gastos sociais; na desregulamentação do mercado de trabalho; na liberação dos lucros das empresas para o sistema financeiro; na reestruturação produtiva que substituiu o padrão fordista pelo padrão flexível e também soprou pelo ar o conto da ineficiência do modelo de administração burocrático, apontando para a necessidade de implementação do modelo de administração gerencial. Este foi o modelo considerado ideal para o enfrentamento da crise discursada como sendo do Estado. Seu projeto político enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.

Para que a “reforma” alcance os resultados esperados, assiste-se a um discurso forte e sensibilizador direcionado aos servidores públicos, no sentido de que estes processos são a via para devolver o poder de governabilidade ao Estado. No caminho, os servidores são convocados a aderirem às regras do jogo através de uma nova política de recursos humanos que se apresenta com um discurso essencialmente de valorização do servidor público, mas que na análise de Paes de Paula (2005a), serve a dois movimentos: tanto sinaliza uma mudança cultural na gestão do setor público, quanto promove a redução do déficit público. Desta forma, o discurso de valorização do servidor público camufla um severo ataque aos direitos já conquistados por esses trabalhadores.

Escolhemos adotar a palavra “reforma” entre aspas por considerar, tal como Behring (2003), que todo este processo trata-se, na verdade, de uma contrarreforma conservadora e regressiva, projetada entre as paredes dos gabinetes tecnocráticos e inspirados nas orientações das agencias multilaterais.

Conforme aponta a autora:

“a “reforma”, tal como foi (e ainda está sendo) conduzida, terminou por ter um impacto pífio em termos de aumentar esta capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o boom da dívida pública. Há uma forte tendência de desresponsabilização pela política social – em nome da qual se faria a “reforma” – acompanhada pelo desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Isto ocorre vis-à-vis a um crescimento da demanda, associado ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia do Plano Real [...]”.

Acrescenta a autora que o trinômio do neoliberalismo para as políticas sociais – privatização, focalização e descentralização – expandiram e dentro das arenas onde estavam presentes os sujeitos coletivos organizados, a condução foi de forma tecnocrática e antidemocrática expressa pela dificuldade de conviver com o debate e a crítica. Acrescenta ainda o recurso reiterado às medidas provisórias que designou um ambiente onde a democracia foi quase retórica.

Minas Gerais segue a cartilha da contrarreforma do Estado e se torna destaque nacional no que se refere às “reformas” da gestão pública com o “Choque de Gestão”. Também o governo mineiro implementa mudanças na política de recursos humanos, como diminuição do quadro de servidores e colocação de metas e prazos para cada servidor na oferta do serviço, à pena de perda da estabilidade se mal avaliado seu desempenho. Tudo isso, ao mesmo passo que os serviços públicos estão sendo precarizados a partir da meta de enxugamento dos gastos públicos. Os serviços sociais nesta estrada estão sendo focalizados e passam de dever do Estado para impedimento do seu bom desempenho.

Todas essas diretrizes propostas para a “reforma” administrativa trazem implicações diretas para a política educacional. A “reforma” da educação, como uma face da “reforma” do Estado, segue uma razão instrumental e busca consenso social geral, importante, sobretudo, no processo de mercantilização da esfera política e, em particular, da esfera educacional. As consequências dessa “reforma” são duras para a educação e para os trabalhadores que a consolidam.

Em Minas Gerais, um Projeto se destaca entre os pensados para instaurar a administração gerencial na política educacional. O Projeto Escola-Referência é para o Estado mineiro a perspectiva de superação dos desafios postos para educação. Muitas metas são colocadas para os trabalhadores, em especial os docentes das escolas participantes deste projeto e, seguindo a lógica da diminuição dos gastos do Estado com as políticas públicas, a “reforma” está sendo implantada sem o aumento de recursos e do corpo docente. Assim, repousa sobre os ombros desses trabalhadores toda a responsabilidade de fazer dar certo a

“reforma” da educação em Minas. A configuração deste trabalho, portanto, incide diretamente sobre as condições de saúde dos trabalhadores docentes no Estado.

No segundo capítulo apresenta-se o significado do trabalho e a saúde do trabalhador. Nele, partimos da premissa de que o trabalho é, como afirmou Marx, condição para existência humana. É o que diferencia o homem de outros animais. Os animais utilizam a natureza e a modificam pelo simples fato de viverem nela, já o homem a modifica, domina e impõe que a natureza o sirva (ANTUNES, 2004, p. 29-30):

O trabalho é um processo entre o homem e a natureza, um processo em que o homem, por sua própria ação, media, regula e controla seu metabolismo com a natureza. Ele mesmo se defronta com a matéria natural como uma força natural. Ele põe em movimento as forças naturais pertencentes à sua corporalidade, braços e pernas, cabeça e mão, a fim de apropriar-se da matéria natural numa forma útil para sua própria vida. Ao atuar, por meio desse movimento, sobre a natureza externa a ele e ao modifica-la, ele modifica, ao mesmo tempo, sua própria natureza.

Mas também o trabalho, ao mesmo tempo em que permite a vida humana, da forma como se processa na sociedade capitalista tem produzido o seu adoecimento. Neste processo de trabalho, o trabalhador está submetido a variadas formas de debilidade de sua saúde, incluindo situações que levam à morte.

Este quadro extenua a saúde, mas também possibilita a resistência dos trabalhadores que, através de lutas coletivas, colocam em pauta a necessidade de condições dignas de trabalho e vida. É assim, que a partir da década de 1990, os sindicatos e movimentos sociais e profissionais da área da saúde passam a discutir a relação trabalho-saúde, configurando o campo da saúde do trabalhador, que hoje é uma competência do Sistema Único de Saúde, regulamentada na Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8080/1990).

A partir das formulações teórico-conceituais e metodológicas do campo da saúde do trabalhador passa-se a pensar a saúde dos trabalhadores docentes.

No terceiro capítulo, apresenta-se a pesquisa empírica que demonstra a configuração do adoecimento do trabalhador docente da rede estadual mineira, a partir de uma escola-

referência que tem um papel central na construção da cultura administrativa na educação. Colocam-se as novas determinações para o trabalho do professor em tempo de “Choque de Gestão”, as mudanças na gestão e na organização do trabalho após a adoção ao Projeto e a capacidade organizativa desses trabalhadores.

Trabalham-se os mecanismos de controle como um dos fatores que desencadeiam a perda progressiva da autonomia docente sobre o seu objeto de trabalho, o sufocamento do processo de trabalho de forma mais emancipatória e o professor no cerne da contradição imerso em um processo de alienação, tal como cunhado por Marx.

Conforme já foi destacado, uma das diversas facetas da implantação da “reforma” gerencial do Estado em Minas Gerais é o *Projeto Escola-Referência*. Por esse motivo, foi aqui escolhido como terreno fértil para visualização das mudanças operadas pela administração gerencial no setor público que alcançam impactos na saúde dos trabalhadores.

Para investigar este universo, foram analisados os determinantes concretos da “reforma” gerencial do Estado que incidem sobre o trabalho docente das *Escolas-Referência* de Minas Gerais, através do estudo de caso da Escola Estadual Antônio Carlos (EEAC), bem como as formas com as quais estes afetam a saúde dos trabalhadores. A escolha por esta escola ocorreu a partir de entrevista em 08 de outubro de 2012 com a Coordenadora Regional dos Grupos de Desenvolvimento Profissional (GDP) das Escolas-Referência. Ela apontou que a EEAC foi pioneira na implantação do projeto em 2004 (juntamente com a E. E. Presidente Costa e Silva), no âmbito da superintendência de Juiz de Fora. É uma escola centenária, reconhecida no município por sua tradição e foi a que mais recebeu recurso do Projeto por ter constituído, inicialmente, quatro GDPs.

De um universo de vinte e dois docentes da EEAC, que lá trabalham desde o início de implantação do Projeto, foi realizada pesquisa qualitativa com 30% professores. Além disso, houve fundamentação em estudos teórico-analíticos sobre as categorias destacadas para melhor compreender e analisar os posicionamentos dos professores entrevistados.

Este estudo coloca como importante a compreensão de que as transformações no processo de trabalho, a partir da contrarreforma do Estado, trazem consequências para a saúde

do trabalhador que os levam ao processo de adoecimento, mas, sobretudo, reafirma a necessidade de análise crítica da forma como estes trabalhadores percebem seu processo de adoecimento e o seu nexos com o processo de trabalho.

## **CAPÍTULO I: Reforma do Estado e implementação da administração gerencial: um processo de contrarreforma global.**

### **1.1 – O cenário, o discurso e o significado da adoção de uma administração gerencial.**

As reformas de ordem geral buscam produzir um novo estágio de desenvolvimento do capitalismo mundial. Em um movimento de desmonte do pacto social, de mundialização do capital, de mudanças intensas no mundo do trabalho; as reformas institucionais são realizadas em abundância, a começar pelas “reformas” dos Estados que apresentam expressões diretas na esfera educacional e, conseqüentemente, trazem como desdobramento central desse movimento, uma profunda alteração no trabalho docente.

O desígnio é o de adequar as máquinas estatais, as economias nacionais e a sociedade aos ditames da mundialização da economia, posta às prescrições neoliberais e o conjunto de mudanças macroestruturais impelidas pelo Consenso de Washington. Veremos que neste ensejo a administração gerencial é colocada como exemplo dos países desenvolvidos e em desenvolvimento sobre a forma eficiente e moderna de administrar a gestão pública.

A mudança do modelo de gestão estatal burocrático para o modelo de administração gerencial pauta-se em argumentos fortes e sensibilizadores apoiados no anseio de uma sociedade mais igualitária e justa. Quando o Estado é apontado com sobrecargas de demandas, sobretudo na área social, a saída posta para que os cidadãos não tenham suas expectativas frustradas é apresentada na administração gerencial, esta é indicada como a

alternativa necessária para a transformação da gestão pública e para o alcance efetivo dos direitos conquistados na Constituição Federal de 1988.

Paes de Paula (2005a), estudiosa da temática, tem um importante artigo que compara a administração pública gerencial com a administração pública societal<sup>2</sup>. Nele a autora situa a origem da vertente da qual deriva a administração pública gerencial brasileira. Apresenta que está atrelada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990. Tal debate se localiza no contexto do movimento internacional de “reforma” do aparelho do Estado, que teve início na Europa e nos Estados Unidos e está relacionado com o gerencialismo, ideário desenvolvido durante os governos de Margareth Thatcher e de Ronald Reagan<sup>3</sup>.

Tanto nos Estados Unidos quanto no Reino Unido o movimento gerencialista no setor público, como um reflexo do capitalismo flexível, é fundamentado na cultura do empreendedorismo. Sua consolidação foi estabelecida nas últimas décadas por meio da criação de um código de valores e condutas que orienta a gestão por meio do controle, eficiência e competitividade máxima (HARVEY *apud* PAES DE PAULA, 2005a).

A partir daí, o gerencialismo e o modelo de “reforma” do Estado e de gestão administrativa, se difundiram pela Europa e América Latina entrelaçados às prerrogativas pós-fordistas da reestruturação produtiva da economia mundializada (BAGGULEY *apud* PAES DE PAULA, 2005a).

---

<sup>2</sup> Em “Administração pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social” (PAES DE PAULA, 2005a), encontramos que a administração pública societal teve sua origem nos movimentos sociais brasileiros, que tiveram início nos anos 1960 e desdobramentos nas três décadas seguintes. Apresenta como ênfase a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.

<sup>3</sup> No Reino Unido o gerencialismo veio responder ao avanço de outros países no mercado internacional. O governo debruçou sobre o campo do empreendedorismo e resgataram-se valores como o do esforço e o trabalho duro, cultivando-se também a motivação, a ambição criativa, a inovação, a excelência, a independência, a flexibilidade e a responsabilidade pessoal (MORRIS *apud* PAES DE PAULA, 2005a). Ao mesmo tempo, nos Estados Unidos se desenvolvia o culto à excelência (DU GAY *apud* PAES DE PAULA, 2005a), que captou a essência do *American dream*, uma vez que alimentou o ufanismo da era Reagan ao fixar no imaginário social fantasias de oportunidade de progresso e crescimento baseados na iniciativa individual. Uma década mais tarde o ideário gerencialista se consolidou como referência no campo da gestão pública através do livro de Osborne e Gaebler intitulado *Reinventando o governo*, de 1992 (id, *ibid*). Uma leitura mais profunda pode ser encontrada na tese de doutorado de Paes de Paula.

Analisando o contexto para a inserção do gerencialismo na nova administração pública, a autora retoma o modelo de desenvolvimento econômico do pós-guerra, o “pacto” entre o keynesianismo e o modo de produção fordista, que conectava produção e consumo, garantindo a acumulação capitalista através do pleno emprego e da utilização das máquinas.

O modelo de intervenção do Estado na época era o Welfare State ou Estado de bem-estar social (implementado de forma mais ou menos intensa nos países desenvolvidos). O papel desempenhado por ele era o de regulador dos contratos e provedor dos direitos sociais para que inclusive aqueles que estivessem fora do mercado de trabalho pudessem consumir e, desta forma, participar do “pacto” como consumidores.

O “pacto” entra em crise quando o sistema passa a não manter mais taxas estáveis de lucratividade, e a partir daí o Estado de bem-estar social passa a ser duramente questionado. Começa-se a pensar em novas formas de organização do trabalho e da produção e também no papel do Estado. Ao mesmo tempo a internacionalização dos problemas econômicos, a exemplo da inflação e o choque do petróleo, agravam a crise do modelo.

Paes de Paula (2005b) ainda acrescenta outro agravante: durante a década de 1970, o aprofundamento da recessão econômica e o avanço da economia asiática no mercado internacional, trouxeram ao mundo e, principalmente aos Estados Unidos, o medo de uma hegemonia japonesa.

Encontra-se em Souza Filho (2011) uma análise cuidadosa deste contexto. O autor aponta os sinais da crise eclodida no início dos anos 1970, já manifestados no final dos anos 1960: desaceleração do crescimento econômico (crise de superprodução); déficit comercial americano; intensificação, no mercado financeiro, das apostas contra o dólar, considerando que o governo americano não conseguiria sustentar ao mesmo tempo o valor da moeda e a competitividade das exportações norte-americanas. Com estes sinais, a crise se apresentou claramente com o fim da conversibilidade do dólar para que os Estados Unidos da América (EUA) pudessem recompor sua balança com o primeiro choque do petróleo. Estava dada a crise monetária internacional: fim da paridade fixa entre o dólar e o ouro (ruptura do acordo de Bretton Woods) e crise energética: primeiro choque do petróleo. O contexto de desvalorização do dólar e aumento do preço do petróleo permite que Japão e Alemanha,

países importadores de petróleo e exportadores de bens de capital, realizassem a reestruturação produtiva e elevassem os preços dos bens de capital.

Para o Brasil que importava petróleo e bens de capital a situação era duplamente grave. Em 1973, o cenário era o de início da “crise do milagre” e a forma encontrada para passar pela crise econômica foi o endividamento externo. Com ele seria possível enfrentar a elevação dos preços do petróleo e dos bens de capital, continuando a estimular e apoiar a industrialização:

Com os empréstimos, os países pobres e em desenvolvimento compravam produtos das economias desenvolvidas, aceitando economias que estavam em recessão e contribuindo para que elas suportassem melhor a crise (GONÇALVES e PAMAR *apud* SOUZA FILHO, 2011, p. 144).

Ainda assim a crise internacional aflora abruptamente. A política de desvalorização do dólar não conseguiu equilibrar a economia americana que continuou perdendo competitividade em relação ao Japão e à Alemanha que operava a reestruturação produtiva. Com a desvalorização da moeda americana houve nova elevação de preços do petróleo e os EUA elevaram suas taxas de juros para atrair fluxo de recursos. Neste caminho, os EUA promovem uma valorização do dólar em 50%; implode o euro mercado, já que os altos juros americanos provocam fuga dos recursos europeus para os EUA; reconstrói sua riqueza e fomenta a crise da dívida externa na periferia, já que os países devedores passam a ser cobrados pelos países europeus que estão mergulhados em uma crise bancária depois da fuga de recursos para os EUA (SOUZA FILHO, 2011).

Nos países periféricos, a crise mundial se expressa na crise da dívida externa que para Souza Filho (*ibid*) apresenta um padrão de renegociação radicalmente diferente em relação a 1930, quando a crise foi resolvida com a interrupção do pagamento da dívida negociada de governo a governo. O autor demonstra que dessa vez os países devedores tiveram que arcar com o prejuízo da dívida, que ao contrário, sofreu uma revalorização no seu estoque total na medida em que a negociação foi entre governos periféricos e o cartel dos bancos privados e organismos multilaterais.

É neste cenário, década de 1980, que se processa a chamada globalização que do ponto de vista econômico se apresenta nas dimensões financeiras, produtivas e comerciais. Gonçalves, através de Tavares, explica:

A financeirização da economia mundial se intensificou a partir da implementação da “política de juros altos e flutuações cambiais patrocinadas pelos EUA na década de 80”, levando “à progressiva internacionalização dos bancos privados dos demais países da OCDE” (Tavares, 1993a, p. 56). Por outro lado, a “política de ajuste de balanço de pagamento dos EUA, bem como suas tentativas de manter a hegemonia do dólar, levaram os demais países da OCDE, em particular o Japão e a Alemanha, a formular respostas bem sucedidas de reestruturação industrial, provocando acentuadas mudanças na divisão internacional do trabalho” (Tavares, 1993a, PP. 21-22). Outra estratégia desenvolvida para enfrentar a situação de crise e propiciar uma nova inserção internacional foi a “diversificação e expansão do comércio exterior” (Tavares, 1993a, p.56). Dessa feita, o processo de mundialização da economia se efetiva a partir da intensificação da internacionalização financeira, comercial e produtiva (*apud* SOUZA FILHO, 2011, p. 148- 149).

Neste contexto de mudanças no setor produtivo e econômico, de reestruturação da produção, de internacionalização financeira e comercial, fazia-se necessário um comando que colocasse o mercado como centro da regulação da sociedade e, para os países periféricos, em especial para a América Latina, os moldes pensados para o enfrentamento da crise foram programas que os inserissem internacionalmente e, de forma subordinada, para que pudessem honrar com os seus compromissos internacionais. Nessa esteira, a orientação do pensamento político e econômico hegemônico era: “diminuição de gastos sociais, privatização das empresas públicas, garantia de liberdade de comércio e de capitais como o cerne das recomendações de ajustes, configurado a chamada orientação neoliberal” (id, *ibid.* p. 150).

Neste ensejo, presencia-se uma crítica violenta ao sistema de integração social que conduziu o capitalismo ao crescimento econômico, ao pleno emprego e à proteção social sob coordenação do Estado. Pochmann (*apud* SOUZA FILHO, 2011, p. 150) assim analisa:

As medidas econômicas implementadas (à luz do ideário neoliberal) buscaram contrair a emissão monetária, elevar os juros, diminuir os impostos sob as rendas mais altas, desregulamentar o mercado de trabalho, o comércio

externo e mercado financeiro, alterar o papel do Estado, privatizar o setor público, focalizar o gasto social, reduzir a ação sindical, entre outras.

Paes de Paula (2003, p. 25) acrescenta que o pensamento neoliberal desenvolveu como resposta para a crise:

“(...) uma crítica às falhas do Estado, que é simétrica às teorias das falhas do mercado; desenvolveu uma crítica racional da suposta ineficiência e autoritarismo do Estado de bem-estar<sup>4</sup>; e propôs soluções possíveis para sanar as falhas do Estado, a escala inflacionária e a tendência estatal de ferir as escolhas individuais”.

Com o objetivo da retomada do crescimento, o que se presenciou neste contexto foi uma drástica redução dos gastos sociais; a desregulamentação do mercado de trabalho; a liberação dos lucros das empresas para o sistema financeiro (que apresentava rentabilidade maior que a da produção); a reestruturação produtiva baseada em inovações tecnológicas e na substituição do padrão fordista pelo padrão flexível, que articulado ao processo de globalização produtiva passa a reconfigurar o sistema de produção que se baseia numa pequena empresa matriz interligada a pequenas unidades produtivas acionadas quando necessário para a produção (estas podem ser em qualquer parte do mundo, de certo temos que serão nos lugares em que a mão de obra possa ser mais duramente explorada). Por certo, a classe trabalhadora se vê submetida à formatação de contratos flexíveis, como a terceirização, o trabalho temporário, o subemprego e mesmo ao desemprego estrutural (ANTUNES, 2010; PAES DE PAULA, 2003).

Este cenário inaugurado a partir da década de 1980 entrelaçou-se à nova cultura gerencial que passou a dominar os EUA e Europa. Os estudos de Paes de Paula (2003) sobre as “reformas” empreendidas no Reino Unido e EUA (que estabeleceram as bases da nova administração pública) demonstram que, no primeiro país, a preocupação com a “reforma” do Estado e a reorganização do serviço público remonta ainda a década de 1960 e o objetivo já

---

<sup>4</sup> Para Silva Jr. (2002, p. 22 e 23), o fundo público é produzido para manutenção do capitalismo tanto no plano da economia quanto no âmbito da construção do macro acordo social. Este movimento apresenta outro, o da esfera social da cidadania. Esta em primeiro momento tem artificialmente, seu alargamento por meio das políticas do Estado de bem-estar social, fazendo do Estado a instituição social central para expansão do mercado, sem, contudo, eliminar as possibilidades de crise de superprodução do capital. De forma diferente, no momento atual, a cidadania precisa ser produtiva, ou seja, os direitos sociais tornam-se mercadorias.

era o aumento da eficiência da máquina administrativa do Estado e aprimorar o gerenciamento para acompanhar as melhorias na administração do serviço público e executar avaliações de desempenho dos servidores. Para o alcance dos objetivos, o Estado introduz sistemas de informação gerencial computadorizados em seus departamentos e mais tarde cria um programa, o Next Step<sup>5</sup>, que se torna o núcleo da “reforma” do Estado e orienta os governos de Margareth Thatcher e de John Major.

Concomitantemente, acontecia a privatização das estatais nas áreas antes consideradas estratégicas (como as empresas de aço, carvão, transporte aéreo) e de monopólios naturais (como gás, eletricidade e telefonia). Também se buscou aplicar aos serviços públicos a flexibilização dos contratos e da jornada de trabalho praticadas no setor privado (PAES DE PAULA, 2003).

O importante ao situar o modelo de reestruturação do Estado e administração pública no Reino Unido, é demonstrar que este se tornou referência para outros países<sup>6</sup>, principalmente para aqueles que não tinham um estado de bem-estar consolidado. Paes de Paula chama a atenção para o fato de que a maior contribuição do thatcherismo às reformas do fim do século XX foi colocar em pauta um discurso apropriado às reestruturações empreendidas e deixar exemplos para futuras práticas (id., *ibid.*).

Dada a origem no contexto mundial, no Brasil esse movimento passa a ganhar forças nos anos 1990 com o debate da “reforma” gerencial do Estado e o desenvolvimento da administração pública gerencial. A estudiosa, mencionada acima, aponta o cenário brasileiro: crise do nacional-desenvolvimentismo e intensas críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro estimularam a emergência de um consenso político de caráter liberal, baseado na articulação das estratégias de desenvolvimento dependente e associado; as

---

<sup>5</sup> “O Next Step recomendava a descentralização das atividades do Estado através da criação das agências executivas e da terceirização dos serviços públicos. O seu principal objetivo era separar as funções de planejamento e execução do governo, definido claramente quais seriam as atividades operacionais e os centros formuladores de políticas públicas” (PAES DE PAULA, 2003, p. 30).

<sup>6</sup> A partir das “reformas” implementadas do Reino Unido, outros países se tornaram exemplos emblemáticos de que o modelo britânico passou a ser referência para as “reformas” empreendidas a partir da década de 1980, como Austrália e Nova Zelândia. Na tese de doutorado de Paes de Paula, encontramos o relato de suas experiências.

estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das “reformas” orientadas para o mercado.

É este cenário apresentado que coloca a administração pública gerencial como modelo ideal para um tipo de Estado que deve estar alinhado às recomendações do Consenso de Washington para os países latino-americanos. Assim, o projeto político da administração pública gerencial é a ênfase na eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista.

As dimensões estruturais enfatizadas nesse modelo de gestão são as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Paes de Paula (2005a) afirma que a abertura das instituições políticas à participação social se dá apenas no nível do discurso e que este modelo é centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições políticas e à construção de canais de participação popular.

O documento “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE), lançado em novembro de 1995 pelo Ministério do Desenvolvimento e Reforma do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), foi o principal arcabouço que norteou a contrarreforma de Estado para implantar a administração gerencial no Brasil. Ele expõe seus argumentos indicando que a “reforma” da administração pública brasileira é um esforço da sociedade e do Estado para mudar o país, capaz de proporcionar um futuro melhor para todos.

Contraditoriamente, os mesmos direitos sociais defendidos a partir de um Estado mais eficiente administrativamente e utilizados na sustentação do discurso da administração gerencial, também são apontados como obstáculo ao crescimento do capital. Ora, é justamente a concepção de que o Estado de Bem Estar Social é responsável pela desordem do sistema que fez com que ele fosse duramente questionado. Também esta concepção trouxe consigo a compreensão de que a organização burocrática pública é ineficiente e que a crise do sistema é, na verdade, uma crise dos governos, que se apresentavam com grandes déficits e poucos recursos, justificando a prioridade no corte de custos. Seria ainda preciso aumentar a eficiência governamental modificando o modelo burocrático sob o discurso de ser lento e excessivamente apegado a normas (ABRÚCIO, 2006).

Há, entretanto, na contramão desta compreensão, a análise de Souza Filho (2011) de que a burocracia não pode ser responsabilizada pela ineficiência do Estado e pelo corte de gastos, sobretudo com as políticas sociais. Em breve abordagem, considera-se importante sinalizar a reflexão teórica do autor que vai defender a impossibilidade de uma sociedade de classes expandir direitos, principalmente sociais, se não possuir um Estado forte e burocracia estruturada.

Souza Filho (ibid.) considera que a burocracia é um dos componentes da materialidade do Estado e portanto, expressa também suas contradições. É, por um lado, a responsável por viabilizar, manter e conservar a ordem social capitalista, garantindo dessa forma os interesses da classe dominante; mas, por outro lado, também implementa as ações do Estado destinadas ao atendimento de interesses das classes dominadas, portanto, pode ser um importante instrumento na luta pela ampliação dos direitos:

(...) a determinação fundamental da burocracia deve ser encontrada na estruturação da sociedade de classes, na medida em que são os interesses antagônicos de classe que conformam os conflitos substantivos numa sociedade, exigindo a intervenção do Estado através da sua ordem administrativa. Dessa forma, encontramos o limite estrutural da burocracia como instrumento de realização da ampliação radical da universalização e aprofundamento de direitos. (...) entretanto, se é correto afirmar que existe um limite estrutural para a burocracia atuar como instrumento de realização da ampliação radical da universalização e aprofundamento de direitos, é também correto afirmar que a burocracia como expressão do Estado capitalista, ou seja, de uma sociedade dividida em classes, deve atuar administrando interesses antagônicos para manter a ordem, e nesse sentido, tem que atender a interesses das classes dominadas. Sendo assim, a burocracia, como estrutura administrativa, ganha relevância para processos de redução da desigualdade (id, ibid, p. 42).

Segue destacando que é central considerar o caráter de dominação presente na burocracia e a racionalidade de sua estruturação. Nas palavras do autor, “a burocracia é uma estrutura administrativa racional de dominação” (id, ibid, p. 47): quanto ao caráter de dominação, o destaque é por que a administração implica dominação na medida em que é um conjunto de normas que procura regular a ação associativa, orienta o comportamento, determina a obediência às normas estabelecidas para atingir determinado fim, e em relação à

racionalidade burocrática, um aspecto fundamental é que os recursos empreendidos para qualquer ação administrativa devem ser adequados à finalidade visada.

O importante em resgatar a análise de Souza Filho não é, como o autor enfatiza, “definir a burocracia como positiva ou negativa”, mas “extrair seus traços essenciais e fundamentais” (ibid., p. 39) que ajudam a decifrar a conjuntura contemporânea da gestão pública e demonstrar que “alguns parâmetros da administração burocrática podem e devem ser incorporados para uma proposição de ampliação e aprofundamento de direitos” (ibid., p. 61) que só seria incompatível com o capitalismo se fosse efetivada de forma radical.

O discurso dos estudiosos que discordam da linha de pensamento acima apresentada, ou seja, que justifica na burocracia a necessidade das “reformas” do Estado e aponta para a necessidade de superação<sup>7</sup> do modelo burocrático weberiano<sup>8</sup>, é o de que a crise estabelecida não era do modo de produção capitalista, da forma do capital acumular e se reproduzir, e sim que estava dada uma crise do Estado, da sua forma de administrar. De fato, generalizou-se relativamente a crença de que a saída para a crise de amplas proporções que atingiu as sociedades latino-americanas consistiria no rompimento com as práticas desenvolvimentistas do passado, contribuída pela forte intervenção do Estado nos diferentes domínios da vida econômica e social. O Estado passou de agente promotor do desenvolvimento para o principal entrave para o desencadeamento de um novo ciclo de crescimento e a estratégia de retomada da sua vitalidade econômica aponta para a recuperação da matriz liberal e para a construção de uma nova sociedade (DINIZ, 1997).

---

<sup>7</sup> As críticas ao modelo burocrático weberiano apontaram para o modelo gerencial como resposta ao problema direcionado ao setor público. Abrúcio (2006) faz a seguinte análise sobre essas críticas: aponta que são antigas, seu início data da década de 1960, e que surgiram no Canadá, a partir da pioneira Comissão Glassco cujos resultados questionavam a falta de transparência e eficiência da burocracia pública. Na mesma década a Comissão Fulton, que funcionou no Parlamento britânico, teria apontada a falta de preparação gerencial, uma excessiva hierarquização e falta de contato entre os burocratas e a comunidade que serviam. O autor relata que a crítica à burocracia se acentua na década de 1970, nos Estados Unidos, que sofria fortes problemas fiscais e sofria com a má gestão pública. A partir da década de 1980, um clima intelectual e político teria propiciado o maior ataque ao modelo burocrático weberiano.

<sup>8</sup> Expressão utilizada por vários autores em função de a burocracia weberiana ter sido tomada como um tipo ideal classicamente referido às características do que hoje vem sendo classificado de antigo modelo administrativo (ABRÚCIO, 2006).

A mencionada concepção de crise da forma de administração do Estado e não do próprio modo de produção capitalista este presente no Brasil, no Plano diretor de FHC em 1995:

A crise do Estado teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Paralelamente ao descontrole fiscal, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação. Após várias tentativas de explicação, tornou-se claro afinal que a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas. A desordem econômica expressava agora a dificuldade do Estado em continuar a administrar as crescentes expectativas em relação à política de bem-estar aplicada com relativo sucesso no pós-guerra. (BRASIL, 1995, p. 10)

Autores que comungam da visão de crise como sendo do Estado, como Abrúcio (1997)<sup>9</sup>, além de descreverem um cenário de crise econômica mundial (com a crise do petróleo), recessão e crise fiscal do Estado, também utilizam o conceito de ingovernabilidade; e apontam que a globalização e as transformações tecnológicas transformaram a lógica do setor produtivo e também afetaram o Estado.

Para Abrúcio (1997), o enfraquecimento dos governos para controlar os fluxos financeiros e comerciais, somado ao aumento do poder das grandes multinacionais resultou na perda significativa do poder dos Estados sobre as políticas macroeconômicas. Complementa seu pensamento, Cardoso (2006), que responsabiliza o processo de globalização, pela imposição da necessidade de aumentar a eficiência do Estado, e, como consequência, tornou obsoleta a administração pública burocrática.

Estão dados os argumentos que difundiam ao senso comum as ideias contra a burocracia e que o setor privado possuía o modelo ideal de gestão.

Assim como a crise capitalista pode ser sentida de forma mais ou menos intensa neste ou naquele país, a “reforma” da administração pública não se apresenta de forma uniforme em

---

<sup>9</sup> Entre muitos autores que fazem a defesa da crise como sendo de gestão do Estado, encontramos Cardoso (2006), Bresser-Pereira (1996, 1998, 2011), Przeworski (2006), Kettl (2006), Glade (2006), Spink (2006).

todos os países nos quais está sendo implementada. Abrúcio (1997), entretanto, destaca que há um fio condutor: todos os países não fogem de uma tendência de modificação no antigo padrão burocrático weberiano de administração, para o modelo gerencial.

Spink (2006) afirma que praticamente todos os países latino-americanos estão engajados em processos de contrarreformas do Estado e que programas com o nome de “Modernização do Estado” e “Modernização do setor público” vêm sendo financiados pelo Banco Mundial e que apenas entre os anos de 1900 e 1995, o Banco Interamericano de Desenvolvimento aprovou cerca de 100 programas que se apresentaram com as expressões “fortalecimento” e “reforma do Estado”.

Nessa esteira, ao realizar estudo sobre as “reformas” no mundo, Kettl (2006) chega a mencionar um processo de “reforma” global inédito na história, que avança muito e de forma rápida. Em sua concepção, a partir dos anos 1980, o mundo vê crescer uma onda de “reformas” e praticamente todos os governos empreendem esforços para modernizar e agilizar a administração pública, ao passo que estão sendo abertamente pressionados a reduzir o tamanho do Estado. Chama sua atenção que este movimento favorável à redução do Estado tornou-se universal, independente do tamanho do Estado. Em todos os países este fenômeno se apresenta com a mesma preocupação:

[...] Em todo o mundo os cidadãos e seus representantes eleitos parecem simplesmente ter chegado a conclusão de que o governo de seu país, seja qual for o seu tamanho relativo, é grande demais e precisa ser reduzido, que a administração pública é muito cara e deve ser modificada, para oferecer maior eficiência e maior eficácia (id, ibid, p. 75-76).

Observam-se muitas características que aproximam as “reformas” em curso nos vários Estados. A todos não foge o discurso de funcionar melhor gastando menos, assim como também é comum pensar o papel do Estado num esforço para realizar o maior número possível de cortes. Expressões como a avaliação de resultados, a visão do cidadão como consumidor, os recursos humanos e a descentralização são destaques. Sendo este o horizonte a ser perseguido, alguns mecanismos são ponto em comum na maioria das nações:

limitações das dimensões do setor público, privatização, comercialização ou corporatização de órgãos públicos, descentralização para governos subnacionais, desconcentração no governo central, uso de mecanismos

típicos de mercado, novas atribuições aos órgãos da administração central e outras iniciativas de reestruturação ou racionalização (id, *ibid.*, p. 78).

O caso brasileiro exemplifica claramente a escolha pela administração gerencial:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado (BRASIL, 1995, p. 07).

Este discurso de aproximação com o cidadão está presente na opinião dos estudiosos que consideram que o modelo burocrático weberiano não responde mais às demandas da sociedade contemporânea e caminha para o lado contrário dos anseios dos cidadãos. Para Abrúcio (1997, p. 02) seria então a partir deste processo que o modelo gerencial começa a preencher um “vácuo teórico e prático, captando as principais tendências presentes na opinião pública, entre as quais se destacam o controle dos gastos públicos e a demanda pela melhor qualidade dos serviços públicos”. Nesta esteira ganha força a fórmula: eficiência, mais qualidade, mais cultura gerencial. O discurso sedutor é que o resultado desta fórmula de uma administração eficiente, o que significa reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, será um cidadão satisfeito com o seu Estado.

No Brasil, a ideia dos mentores da implantação da administração gerencial, segundo o PDRAE (1995), é flexibilizar princípios da administração burocrática como a admissão, o sistema de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho e o treinamento sistemático. As estratégias apresentadas ao administrador público seguem uma linha coerente com a de um administrador de uma empresa capitalista: um objetivo claro a ser atingido, total autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros, e para controlar e cobrar os resultados. As características do mercado não devem estar presentes somente no perfil do administrador. É forte na administração gerencial a apropriação dos mecanismos capitalistas de competição que devem ser praticados inclusive no interior do próprio Estado, através de concorrência entre unidades internas.

É fato que nos moldes da fórmula capitalista de gerir, a administração gerencial propõe que a administração pública seja permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil. Não é outra coisa senão a absorção das regras de mercado pelo Estado sob a justificativa do interesse público:

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade - por meio de políticos eleitos - controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público (BRASIL, 1995, p. 16-17).

O ideólogo da “reforma” administrativa brasileira é Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>10</sup>. É na sua gestão, quando Bresser-Pereira está à frente do MARE, que o governo brasileiro inicia a implementação da administração gerencial.

O primeiro passo de Bresser-Pereira, após ser indicado para dirigir o MARE, foi estudar a experiência gerencialista do Reino Unido a fim de encontrar subsídios para uma

---

<sup>10</sup> O protagonista da implementação da nova administração pública no Brasil é um estudioso de temas da economia e da teoria social, é professor e pesquisador na Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas desde 1959, e entre as décadas de 1970 a 1990, se dedicou a análises sobre a tecnoburocracia, a inflação e o desenvolvimento econômico brasileiro. Entre 1965 e 1983, Bresser-Pereira também ocupou a posição de diretor administrativo do Grupo Pão de Açúcar e a partir daí iniciou sua carreira na esfera governamental. Entre 1983 e 1985 foi presidente do Banespa e depois secretário do governo de André Franco Montoro. Em 1987, por 8 meses, ocupou o cargo de ministro dos Negócios da Fazenda do governo Sarney se ocupando, sem êxito, na tentativa de combater a crise provocada pelo fracasso do Plano Cruzado. Em 1988, esteve entre os fundadores do PSDB e, em 1994, foi nomeado ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) do governo Fernando Henrique Cardoso. Em 1998 foi nomeado ministro da Ciência e Tecnologia, permanecendo no cargo até julho de 1999. Após, reassumiu suas atividades docentes e acadêmicas na Fundação Getúlio Vargas em São Paulo e continuou atuando junto ao governo Cardoso como assistente do Presidente da República para assuntos internacionais relacionados à governança progressista (PAES DE PAULA, 2005a).

proposta de adaptação desse modelo ao contexto nacional. O resultado dos seus estudos, aliado às suas análises sobre a crise do Estado brasileiro, resultaram no Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado. Este plano, como já nos referimos, foi a grande cartilha da contrarreforma do Estado brasileiro. Foi pauta de debate nas reuniões do Conselho da Reforma do Estado e integrou a pauta de discussões da “reforma” constitucional no Congresso Nacional.

O maior defensor da administração gerencial no país acredita que a administração pública brasileira em seu início foi patrimonialista, depois burocrática e propõe um Estado inteligente com um modelo pós-burocrático. A “reforma” impelida por ele propõe uma administração pública gerencial como resposta àquele cenário de crise igualmente apresentado por Abrúcio (1997) dos anos 1970 e à globalização da economia. Segundo Bresser Pereira:

A causa fundamental da crise econômica foi a crise do Estado – uma crise que ainda não está plenamente superada, apesar de todas as “reformas” já realizadas. Crise que se desencadeou em 1979, com o segundo choque do petróleo. Crise que se caracteriza pela perda da capacidade do Estado de coordenar o sistema econômico de forma complementar ao mercado. Crise que se define como fiscal, como uma crise do modelo de intervenção do Estado, como uma crise da forma burocrática pela qual o Estado é administrado, e, em um primeiro momento, também como uma crise política (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 02).

Este cenário de crise e a globalização coroam como imperioso a necessidade de “reformular” o Estado:

Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um de seus objetivos fundamentais protegerem as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias na educação, na saúde, na cultura, no desenvolvimento tecnológico, nos investimentos em infraestrutura – uma intervenção que não compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas principalmente que capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 01).

Esta é para Bresser-Pereira (id, *ibid.*) a diferença entre uma proposta de “reforma” neoliberal e uma social democrática, o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, a segunda aumenta a governança do Estado, oferece meios financeiros para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia.

Paes de Paula (2005b) argumenta que nessa tentativa de não ser reconhecido como neoliberal, Bresser-Pereira afirma estabelecer um projeto alternativo: a abordagem da crise fiscal ou abordagem pragmática que significa que o Estado se tornou incapaz de atender as demandas de diversos setores da economia, principalmente dos mais modernos. A receita inadiável para a cura deste mal está colocada:

a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (BRASIL, 1995, p. 06).

Portanto, a análise de Paes de Paula (2005b) é esclarecedora quanto à proposta defendida por Bresser para transcender a crise do Estado: a receita é estabilizar através da disciplina fiscal e reduzir o papel do Estado, liberalizando e privatizando. E também superar a crise fiscal, reduzindo ou cancelando a dívida pública e recuperando a capacidade de poupança do Estado, e ainda definir uma nova estratégia de desenvolvimento ou novo padrão de intervenção, no qual o Estado desempenhe um *papel menor* (grifos nossos).

Embora efetivamente implementada a partir da década de 1990, a ideia de uma administração pública gerencial no Brasil, conforme relata Bresser, foi delineada pela primeira vez nos anos 1930, a partir da criação da primeira autarquia. Esta teria permitido a ideia de que os serviços públicos na administração indireta deveriam ser descentralizados e não obedecer aos requisitos burocráticos da administração direta. Contudo Bresser destaca que a primeira reforma gerencial da administração pública brasileira apenas aconteceu no

final dos anos 1960, através do Decreto-lei n° 200, de 1967, sob o comando de Amaral Peixoto e a inspiração de Hélio Beltrão<sup>11</sup> (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O Decreto-lei n° 200 apresentou ênfase na descentralização, mediante autonomia da administração indireta, a partir do pressuposto da rigidez da administração direta e da maior eficiência da administração descentralizada. Instituiu como princípio de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização e o controle dos resultados. Nas unidades descentralizadas foram utilizados empregados celetistas, submetidos ao regime privado de contratação de trabalho. Através da flexibilização da administração o discurso era de maior eficiência nas atividades econômicas do Estado (id, *ibid.*).

Por não compreender o pacto de dominação<sup>12</sup> que configurou a dinâmica da expansão capitalista brasileira e que combinou a ordem administrativa burocrática somada ao patrimonialismo, sendo este, portanto, não uma “falha” no desenvolvimento capitalista, mas uma ordem administrativa necessária àquele pacto de dominação, Bresser realiza uma leitura de que o Decreto-lei n° 200 fracassou ao gerar consequências indesejáveis quando permitiu a contratação de empregados sem concurso público facilitando a sobrevivência de práticas patrimonialistas ao mesmo passo que não assegurou carreiras de altos administradores.

O PDRAE apresenta na década de 1970 mais uma tentativa de modernização da administração com a criação da Secretaria da Modernização (SEMOR), em que administradores públicos pensaram novas técnicas de gestão e de administração de recursos humanos para administração pública federal.

---

<sup>11</sup> Hélio Beltrão foi ministro da desburocratização entre 1979 e 1983 e definiu seu Programa Nacional de desburocratização, lançado em 1979, como uma proposta política que visava através da administração pública, retirar o usuário de condição de súdito para promovê-lo a cidadão, destinatário das ações do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998: 244).

<sup>12</sup> A estrutura de dominação brasileira pré-capitalista é um pacto entre a oligarquia agrária e a burguesia emergente, resultando numa ordem administrativa híbrida entre patrimonialismo e burocracia, são estas, portanto, estratégias para dominação. Como a oligarquia era mais forte, era mais forte também o patrimonialismo e à medida que se consolida a burguesia emergente, observava-se o aumento da burocracia. É desta forma a imbricação do arcaico com o novo. Em outras palavras, a dinâmica da expansão capitalista brasileira é formada por um pacto de dominação que combina os burgueses emergentes mais a oligarquia agrária, a ordem administrativa burocrática mais o patrimonialismo. À medida que se mantém tais traços de dominação, não é possível superar a ordem administrativa híbrida: burocracia mais patrimonialismo (SOUZA FILHO, 2006).

Em 1985, a transição democrática ocorrida com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney não apresentou perspectivas de reforma do Estado. Para Bresser Pereira, ao contrário, significou uma volta aos ideais burocráticos dos anos 1930. O defensor da administração gerencial enxerga na Constituição Federal de 1988 o sacramento de uma administração pública arcaica, burocrática, centralizada, hierarquizada e rígida:

A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente a sociedade brasileira revelaram neste momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 1930, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras – as autarquias e as fundações públicas – que não se enquadravam no modelo burocrático-profissional clássico. Notaram que esta descentralização havia aberto o espaço para o clientelismo (...). Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis da administração, que o Decreto-lei nº 200 havia consagrado eram uma resposta a necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. Ao agirem assim aparentemente seguiram uma lógica linear compatível com a ideia de que primeiro seria necessário completar a revolução mecânica para só depois participar da revolução eletrônica (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 8 - 9).

Contradizendo sua defesa de que não compartilha dos ideais neoliberais, Bresser acusa os constituintes de 1988 de não perceberem que era preciso dotar a Estado de novas formas de intervenção mais leves, em que a competição tivesse um papel mais importante (ib, ibid.).

No PDRAE, a Constituição de 1988 é considerada “um retrocesso burocrático sem precedentes” (1995, p. 21). É acusada de engessar o aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais as regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado. O documento que traça as diretrizes da administração gerencial trás a concepção de que a Constituição determinou a perda da autonomia do Poder Executivo para tratar da estruturação dos órgãos públicos, instituiu a obrigatoriedade de regime jurídico único para os servidores civis da União, dos Estados membros e dos Municípios, e retirou da administração indireta a sua flexibilidade operacional à medida que atribui às fundações e autarquias públicas as mesmas normas de funcionamento que regem a administração direta.

Souza Filho (2011, p. 159) é enfático na defesa contrária à apresentada no PDRAE sobre a constituição de 1988. Apresenta argumentos que comprovam que na medida em que a carta constitucional inseriu propostas democráticas para a administração pública voltada para o fortalecimento de sua dimensão burocrática, como “reforço dos procedimentos para garantir a impessoalidade e o mérito na estruturação do quadro de pessoal (contratação através de concursos públicos); organização de princípios para estruturação de planos de carreiras e salários; definição de ordenamento para contratar obras, serviços e compras; garantia de direitos trabalhistas; estabelecimento de garantia de proteção ao cargo”, priorizou-se a administração direta e possibilitou a expansão das regras para a administração indireta. Criaram-se também mecanismos democratizantes e de controle social e público para acompanhar a formulação e a implementação de políticas, possibilitando a participação da população e o fortalecimento do ministério público.

Ainda que considerando “a existência de certos privilégios para o funcionalismo público e, talvez, um excesso de rigidez”, este formato possibilitou “estruturar uma ordem administrativa fundada na impessoalidade, no mérito em normas a serem seguidas” e com instrumentos de controle democrático para evitar a ‘burocratização’ (excesso de normas, regras e rigidez administrativa). Souza Filho (2011, p. 159) considera que:

os preceitos aprovados na carta de 1988 em relação a administração pública buscavam garantir uma espinha dorsal burocrática para o Estado brasileiro fundada na impessoalidade, no mérito e na proteção ao cargo, expandindo instrumentos de controle democrático para estruturar uma ordem administrativa permeável à sociedade em relação à participação da definição de suas intenções e ações (ibid., p. 159).

Destarte, é enfático:

diferentemente do que preconiza Bresser Pereira (1996 e 1998), a Constituição Federal de 1988 não foi um retrocesso aos anos 1930 em relação à estruturação da administração pública, tampouco um retrocesso aos anos 1950 no que se refere ao plano político (id, ibid., p 159).

Se já não bastam estes argumentos, Torres (*apud* SOUZA FILHO, 2011) demonstra como a avaliação do ex-ministro é equivocada, já que as regras estabelecidas para a administração direta e também indireta não prejudicam a eficiência do serviço, acrescenta que sobre a adoção de concurso público para o servidor, propiciou a profissionalização e a

moralização do setor estatal, atacando decisivamente o clientelismo e o empreguismo comuns na administração pública. Em relação a compras e contratos, destaca três aspectos que demonstram que as regras não comprometeram a agilidade e eficiência na administração indireta: um aspecto é que a constituição permite processos próprios de licitação para essas agências, o segundo aspecto sugere que a administração indireta está prescindindo de leis específicas e flexíveis para compras e contratos, e o terceiro é demonstrado a partir de dados de empresas públicas (Banco do Brasil e Petrobras) que demonstra que seus desempenhos não foram comprometidos com as rigorosidades dos processos de compras públicas.

O que Souza Filho (id, *ibid.*, p. 161) está afirmando é que as forças democráticas, conscientes ou não, foram coerentes com a perspectiva de aprofundamento e universalização de direitos dentro de uma sociedade classista, através da estruturação de uma ordem administrativa burocrática com determinações de impessoalidade, mérito e estrutura formal-legal. E destaca que “numa nítida manobra neoliberal”, Bresser-Pereira transfere a ideia de direitos para o paternalismo e o populismo:

O que deve ficar explicitado é que a concepção de ordem administrativa de Bresser-Pereira é contrária à expansão da racionalidade burocrática, visto o autor não vislumbrar o aprofundamento e a universalização de direitos como finalidade social a ser alcançada.

Para construir os argumentos presentes no PDRAE, Bresser-Pereira remonta ao governo Collor, a partir de 1990, afirmando que este caminhou no sentido de iniciar a “reforma” da economia do Estado, com a abertura comercial e o impulso a privatização. Após seu impeachment e a posse do então vice presidente Itamar Franco em 1992, ganhou maior destaque o discurso de crise da administração pública. Contudo, aos olhos de um mestre na defesa das ideias burguesas, Bresser-Pereira aporta que Itamar Franco ainda reafirmou valores burocráticos clássicos quando era necessária uma modernização ainda mais radical da administração pública, nas suas palavras, “modernização que só uma perspectiva gerencial pode proporcionar” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 251).

Em sua opinião, no momento em que o país necessitava reformar sua administração pública tornando-a mais eficiente e próxima do mercado privado de trabalho, realizou o inverso:

O serviço público tornou-se mais ineficiente e mais caro, e o mercado de trabalho público separou-se completamente do mercado de trabalho privado. A separação foi causada pelo sistema privilegiado de aposentadorias do setor público; pela exigência de um regime jurídico único, que levou a eliminação dos funcionários celetistas; e pela afirmação constitucional de um sistema de estabilidade rígido, que tornou inviável a cobrança de trabalho dos servidores. (...) A estabilidade, entretanto, implica um custo. Impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades do serviço, ao mesmo tempo em que inviabiliza a implantação de um sistema de administração pública eficiente, baseado num sistema de incentivos e punições (id, *ibid.*, p. 13 e 14).

Diante do exposto entende-se estar claro que a proposta de “reforma” administrativa apresentada por Bresser-Pereira, sendo uma dimensão da contrarreforma do Estado para a implantação da administração gerencial, está diretamente vinculada ao projeto neoliberal, ainda que o ideólogo afirme o contrário.

Paes de Paula (2005b, p. 123) destaca que na abordagem pragmática, Bresser-Pereira não descarta as recomendações do Consenso de Washington, e, segundo a mesma, o ideólogo afirmou em uma produção de 1992, que “a abordagem da crise fiscal concorda basicamente com as propostas do Consenso de Washington”, e em uma produção de 1996, que “a abordagem pragmática apoia as reformas liberalizantes e as que visam à redução do Estado, tal como representadas na postura neoliberal”.

O que sustentamos é que a administração gerencial é uma das dimensões do projeto neoliberal, que enquanto uma das estratégias de reestruturação do capital para sair da crise, se desdobra ainda em outras duas dimensões, todas articuladas, as quais são a ofensiva ao trabalho e a reestruturação produtiva. Tal elaboração é retirada de Souza Filho (2009, 2011) e Montão (2002). Este último ainda destaca que a “reforma” do Estado “está articulada com o projeto de liberar, desimpedir e desregular a acumulação do capital, retirando a legitimação sistêmica e o controle social da lógica democrática e passando para a lógica da concorrência do mercado” (*ibid.*, p. 29).

A análise de Lima (2006) a respeito dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999 e 1999 a 2003) demonstra claramente sua opção pelo projeto neoliberal e o favorecimento das condições para a “reforma” do Estado. Fiori (*apud* LIMA, 2006) descreve que FHC optou por um projeto neoliberal e por um bloco de sustentação de centro-direita. Sua plataforma de governo apresentou cinco prioridades – saúde, educação, emprego, segurança e agricultura - que poderiam ter levado às reformas sociais necessárias para o cumprimento da Constituição de 1988, contudo sua opção foi a busca da estabilidade econômica.

O governo FHC ofereceu as condições necessárias para a realização da “reforma” criando a Secretaria de Reforma do Estado no âmbito do MARE. A esta coube a elaboração e aprovação do já mencionado Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Sob a liderança de Bresser-Pereira o Plano dita as regras:

Cabe aos ministérios da área econômica, particularmente aos da Fazenda e do Planejamento, proporem alternativas com vistas à solução da crise fiscal. Aos ministérios setoriais compete rever as políticas públicas, em consonância com os novos princípios do desenvolvimento econômico e social. A atribuição do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado é estabelecer as condições para que o governo possa aumentar sua governança. Para isso, sua missão específica é a de orientar e instrumentalizar a reforma do aparelho do Estado, nos termos definidos pela Presidência através deste Plano Diretor (BRASIL, 1995, p. 11).

Este documento redefine o papel do Estado que deve deixar de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador do desenvolvimento. No plano econômico o Estado deve ser um instrumento de transferências de renda, sua função deve ser redistribuidora ou realocadora utilizando os impostos arrecadados para os objetivos, garantir a ordem interna e da segurança externa, garantir os objetivos sociais de justiça ou igualdade, e aos objetivos econômicos de estabilização e desenvolvimento. O caminho para a eficiência é o de transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado através das privatizações das empresas estatais. A execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados por ele, deve ser descentralizada

para o setor público não-estatal, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

Seguindo estas diretrizes os mentores da administração gerencial no Brasil pretendem reforçar a capacidade de governo do Estado transitando de uma administração pública burocrática, que consideram rígida e ineficiente, rumo a uma administração pública gerencial. Trataremos desse assunto no próximo item.

## **1.2 – Os caminhos da administração gerencial no Brasil**

O processo de “reformas”, desencadeado a partir da década de 1990 para implantação da administração gerencial ficou conhecido como Reforma da Gestão Pública ou Reforma Gerencial do Estado, conforme apontamos.

Segundo o PDRAE, havia uma diferença substancial entre os conceitos de reforma do Estado e de reforma do aparelho do Estado. A “reforma” do Estado compreenderia um amplo projeto que diz respeito às várias áreas do governo e ao conjunto da sociedade brasileira, já o conceito de “reforma” do aparelho do Estado seria mais restrito, refere-se a tornar a administração pública mais eficiente e mais voltada para a cidadania. São estes os dois projetos que estão em curso e propõem redefinir o papel do Estado.

Lima (2006) destaca, e não é demais lembrar, que a “reforma” estatal arquitetada no Plano Diretor propôs substituir o modelo burocrático e as marcas patrimonialistas por uma administração mais moderna e eficiente, descentralizada, e que encontrasse nas parcerias com a sociedade civil o caminho para restabelecer a capacidade governamental de atuação do Estado em áreas estratégicas e fundamentais. Em um documento oficial do Estado (BRASIL, 1998, p. 11) encontramos definidos seus objetivos:

- redefinir o papel do Estado, fortalecendo as suas funções na regulação dos mercados e no fomento às atividades sociais de interesse da coletividade;
- aumentar a capacidade administrativa do Estado, modernizando a administração pública e voltando-a para a busca da eficiência e da qualidade no atendimento aos cidadãos;
- contribuir para o ajuste fiscal, inclusive nos Estados e Municípios, onde existe um claro problema de excesso de pessoal.

Dentro desta proposta de reconstrução do Estado, algumas questões foram apontadas como importantes para a reflexão e condução a um Estado gerencial:

- (1) O Estado deve permanecer realizando as mesmas atividades? Algumas delas podem ser eliminadas? Ou devem ser transferidas da União para os estados ou para os municípios? Ou ainda, devem ser transferidas para o setor público não-estatal? Ou então para o setor privado?
- (2) Por outro lado, dadas as novas funções, antes reguladoras que executoras, deve o Estado criar novas instituições?
- (3) Para exercer as suas funções o Estado necessita do contingente de funcionários existente? A qualidade e a motivação dos servidores são satisfatórias? Dispõe-se de uma política de recursos humanos adequada?
- (4) As organizações públicas operam com qualidade e eficiência? Seus serviços estão voltados prioritariamente para o atendimento do cidadão, entendido como um cliente, ou estão mais orientadas para o simples controle do próprio Estado? (BRASIL, 1995, p. 24).

Orientado por estas questões, no bom discurso neoliberal de FHC, também exposto no documento norteador da administração gerencial, o Estado precisava focar em suas ações precípuas, das quais se desviou ao atuar largamente na esfera produtiva. A saída dos trilhos teria acarretado distorções o que desordenou o sistema econômico capitalista, tornando inadiável:

- (1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a

reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (BRASIL, 1995, p. 11).

Embora estas “reformas” de gestão estivessem ocorrendo em vários países, o Estado divulgou através do “CADERNO MARE: Os avanços da “reforma” na administração pública: 1995-1998”, que algumas diretrizes no modelo da reforma brasileira seriam inovadoras, quais sejam:

- descentralização de atividades para entes federados ou para o setor público não-estatal e desconcentração, mediante ampliação da autonomia dos órgãos da administração pública;
- separação entre a formulação e a execução das políticas públicas;
- controle gerencial sobre as unidades descentralizadas, por meio da pactuação de resultados e de condições e meios para atingi-los, mediante contrato de gestão e mecanismos que viabilizem o controle social, por meio de conselhos de usuários e mecanismos de consulta ao cidadão;
- estabelecimento de parcerias com a sociedade organizada para a gestão de serviços de interesse coletivo;
- avaliação de desempenho individual e institucional, com base em indicadores sistemáticos;
- utilização do planejamento estratégico integrado ao processo de gestão, com a permanente fixação de objetivos e metas, em todos os níveis;
- flexibilização das regras da burocracia, com a remoção de normas desnecessárias e a simplificação de rotinas e procedimentos;
- novas políticas de pessoal, compreendendo especialmente: regras de promoção baseadas no desempenho; melhorias seletivas de remuneração; ênfase no desenvolvimento de habilidades gerenciais e na motivação do pessoal. (BRASIL, 1998, p. 17)

É nessa esteira que se pode perceber o largo processo de privatização em curso, que transfere para o setor privado as atividades que o Estado entende que devem ser controladas pelo mercado. Outro processo, com o mesmo objetivo de retirar a sobrecarga do Estado, foi a

descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços considerados competitivos ou não exclusivos que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas é subsidiado por ele.

A expectativa do governo exposta no PDRAE era a de que o projeto fosse implantado gradativamente com participação dos servidores assumindo a implementação no regime de cogestão. A estratégia escolhida foi a constituição de equipes de mobilização em cada Ministério além de um núcleo central de mobilização e a formação de consultores internos para fornecer orientação metodológica.

Braço direito de FHC nos assuntos relacionados à administração gerencial e mentor da “reforma” do Estado em seu governo, Bresser-Pereira (1996) explicou as três dimensões na qual a “reforma” precisaria ser executada: a institucional-legal já que considerava que se fazia necessária mudar a constituição, as leis e os regulamentos que colocavam obstáculos ao alcance da eficiência do aparelho do Estado; a dimensão da cogestão, que tratava de se colocar em prática as novas ideias gerenciais; e a dimensão cultural, em que acreditava ser possível acabar de vez com o patrimonialismo e transitar da cultura burocrática para a gerencial.

Ainda segundo Bresser-Pereira (1998) a administração deveria ser dividida em quatro setores de governo: o núcleo estratégico do Estado; as atividades exclusivas do Estado; os serviços não exclusivos ou competitivos; e a produção de bens e serviços para o mercado.

No núcleo estratégico foram definidas as leis e as políticas públicas. Em nível federal foi formado pelo presidente da República, pelos ministros de Estado e pela cúpula dos ministérios, pelos tribunais federais, encabeçados pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Ministério Público com núcleos estratégicos correspondentes nos níveis estadual e municipal (id, *ibid.*). Aqui, para fortalecer o núcleo estratégico, segundo consta no Caderno MARE, poderiam ser mantidas as características básicas da administração burocrática, para resgatar a capacidade formuladora, reguladora e avaliadora em relação às políticas públicas (BRASIL, 1998, p. 18 e 19).

As atividades exclusivas do Estado são aquelas nas quais é exercido o poder do Estado de legislar e tributar. Incluem a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Já os serviços não exclusivos ou competitivos do Estado são aqueles que, embora não envolvendo o poder do Estado, são realizados ou subsidiados por ele por serem considerados de alta relevância para os direitos humanos, ou por envolverem economias externas, não podendo ser adequadamente recompensados no mercado através da cobrança dos serviços (id, *ibid.*).

Por fim, Bresser-Pereira explicitou que a produção de bens e serviços para o mercado é realizada pelo Estado através de empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e/ou em setores considerados estratégicos (id, *ibid.*).

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, além de instrumentos tradicionais como a aprovação de leis pelo Congresso, a definição de políticas públicas pela Presidência e ministérios, e a emissão de sentenças pelo judiciário; seria utilizado o contrato de gestão. Através dele o núcleo estratégico definiria os objetivos das entidades executoras do Estado e os indicadores de desempenho e garantiria a estas entidades os meios humanos, materiais e financeiros para sua consecução. Tais entidades seriam as agências autônomas quando as atividades fossem exclusivas do Estado e as organizações sociais quando atividades não exclusivas do Estado (id, *ibid.*).

Encontramos no Caderno MARE, que no caso das atividades exclusivas, as autarquias e fundações deveriam ser revitalizadas na forma de agências Executivas e Agências Reguladoras, para que possa ser resgatada a autonomia administrativa e para que abra a possibilidade de utilização de novos instrumentos e mecanismos da administração gerencial, como avaliação de desempenho, do controle por resultados, da focalização da satisfação do usuário e do controle de custos (BRASIL, 1998).

Uma análise da nova organização da administração é realizada por Paes de Paula (2005a). A autora esclarece que as agências executivas são uma qualificação que pode ser

dada às autarquias e fundações públicas que realizam atividades exclusivas do Estado. Para se converter em agências executivas, os órgãos que assim desejarem e se for de interesse do seu ministério supervisor, devem apresentar uma plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional e um contrato de gestão com o ministério supervisor. Essas agências são responsáveis pela implementação de políticas públicas, por meio de prestação de serviços e execução de atividades de natureza estatal.

O núcleo estratégico concentra a formulação e avaliação das políticas públicas e delega sua implementação para as instituições descentralizadas da administração indireta, como as autarquias e fundações públicas. Já as empresas públicas, que também compõem a administração pública indireta, são de responsabilidade das agências reguladoras<sup>13</sup> que controlam os serviços públicos prestados pelo setor privado (id, *ibid.*).

Sobre as atividades não exclusivas do Estado, Paes de Paula, assim as define:

“serviços de caráter competitivo e atividades de auxiliares de apoio. No âmbito das atividades de caráter competitivo estão os serviços sociais (saúde, educação, assistência social) e científicos, que seriam prestados tanto pela iniciativa privada quanto pelas organizações sociais, que integrariam o setor público não estatal. Já as atividades auxiliares ou de apoio, necessárias ao funcionamento do aparelho do Estado, como limpeza, vigilância, transporte, serviços técnicos, manutenção, entre outras, seriam submetidas a licitação pública e contratadas com terceiros” (2005a, p. 127).

A autora ressalta que as associações civis sem fins lucrativos voltadas para os serviços sociais e científicos podem ser transformadas em organizações sociais. Se o Estado aprovar a conversão da entidade, será estabelecido um contrato de gestão pelo qual ela passa a receber uma dotação orçamentária pública total ou parcial para a prestação de serviços. Assim o Estado se responsabiliza pelo financiamento das atividades públicas da entidade, mas continua tendo o controle estratégico das políticas públicas. Essas organizações sociais, que pretendem dar a ideia de parceria entre Estado e sociedade, são consideradas uma forma de atribuir mais autonomia e flexibilidade para as entidades prestadoras de serviços, pois passam a gerir os recursos públicos por meio de uma lógica de mercado e também por que para os

---

<sup>13</sup> São exemplos: Agência Nacional de Petróleo (ANP), Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

técnicos do ministério da Administração e Reforma do Estado, esse fenômeno institucional possibilitaria um controle social das políticas públicas através dos conselhos de administração voltados para sua gerência e avaliação de desempenho (id, *ibid.*).

Bresser-Pereira (1998) propôs que essas atividades não-exclusivas do Estado tivessem como forma de propriedade dominante a pública não-estatal. E explica que não cabe ser estatal já que não envolve o uso do poder do Estado e deve ser pública para justificar os subsídios recebidos pelo Estado. Deve ainda ser não-estatal para que possa ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado.

No setor de bens e serviços a produção deveria ser realizada pelo mercado através do programa de privatização em curso. Bresser-Pereira (1998) defendeu que as empresas seriam mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente e acreditava por isso que só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Isso é o que ele chamava de princípio da subsidiariedade, e é o que o ideólogo insiste em diferenciar de uma concepção neoliberal. Esta concepção está também explicitada no Caderno MARE (BRASIL, 1998), que destaca o objetivo de Privatizar a produção de bens e serviços para o Mercado deixando com o Estado apenas o papel de regular e transferir recursos.

Na transição da administração pública burocrática para a gerencial, o discurso de Bresser-Pereira (1998), inclusive através do PDRAE, era o de aproveitar os aspectos positivos da administração burocrática e eliminar o que julgam não servir. Defendeu que se criassem certas instituições burocráticas como para concurso e processo seletivo público e de sistema de remuneração, porém, estas deveriam ser flexíveis para não conflitar com os princípios da administração pública gerencial e, sobretudo, não impedir a recompensa por mérito pessoal.

Neste processo, o MARE elaborou alguns programas e projetos com o objetivo de melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; garantir a propriedade e o contrato, assegurar o bom funcionamento dos mercados; afiançar a autonomia e capacitação gerencial do administrador público; assegurar a democracia através da prestação de serviços públicos voltados para o cidadão-cliente e controlados pela sociedade. Entre esses programas e projetos se destacaram o Programa de Qualidade e Participação, o Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios e a implementação de uma nova política de

recursos humanos, que, brevemente apresentaremos para chegarmos no impacto sobre os direitos daqueles trabalhadores que colocavam o PDRAE em prática.

O Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública foi criado para ser um instrumento de condução da cultura burocrática para uma cultura gerencial, que valorizasse a participação e a iniciativa do servidor público. Nele são enfatizados os mesmos princípios dos programas de qualidade total implementados no setor privado, em que destacamos a satisfação dos clientes, melhoria contínua, gestão participativa. Os objetivos eram os de integrar os cidadãos à ação pública; definir indicadores de desempenho para avaliar resultados e níveis de satisfação de clientes; estimular a criatividade, cooperação, trabalho em equipe; e a participação entre os servidores públicos (BRESSER-PEREIRA, 1996).

O Programa de Reestruturação e Qualidade dos Ministérios também se baseou na qualidade total, mas foi voltado para a sua reorganização. Foram desenvolvidos comitês estratégicos para a implementação do programa. Suas funções eram a identificação das competências e objetivos do ministério, a proposição de um arranjo institucional que atenda a esses objetivos e a avaliação do modelo de gestão vigente por meio de critérios gerenciais (id, *ibid.*).

Para o MARE, o programa de Qualidade e Participação na Administração Pública era peça fundamental na implementação da “reforma” já que objetivava a mudança da cultura organizacional prevacente e a participação do servidor. O programa forneceu apoio técnico para qualquer órgão, entidade ou ainda para as unidades administrativas de órgãos, que se dispunham a desenvolver projetos internos voltados para a qualidade dos serviços que presta. Já o programa de Reestruturação e Qualidade ofereceu aos Ministérios várias ferramentas para planejamento estratégico, diagnóstico da gestão, desenvolvimento da qualidade e de melhoria do processo de trabalho, que podem ser aplicados de forma integrada à modernização de suas estruturas organizacionais, revisão de competências e descentralização de atividades, com base nos novos modelos institucionais: as Agências Executivas e as Organizações Sociais. Como forma de apoio, o MARE negociou linha de crédito externa, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, que foram facultadas aos

Ministérios e inclusive para as administrações públicas estaduais que apresentavam projetos de melhoria da gestão e de informatização (BRASIL, 1998).

O Caderno MARE (1998, p. 74) destacou as diretrizes do Programa de Reestruturação e Qualidade:

- reduzir custos da máquina administrativa;
- racionalizar e tornar mais funcional e flexível a estrutura organizacional;
- fortalecer as funções de formulação, supervisão e avaliação das políticas públicas;
- ampliar a autonomia de gestão das autarquias e outras entidades responsáveis pela execução de atividades exclusivas de Estado, por meio da sua qualificação como Agências Executivas;
- descentralizar a execução das atividades não-exclusivas de Estado, por intermédio da implantação de Organizações Sociais, de convênios com outras esferas de Governo ou mediante contratos ou concessões de serviços para agentes privados;
- liberar a União da prestação direta de serviços que não representem competência exclusiva da esfera federal.

Este documento (1998, p. 79-80) sintetizou os princípios da qualidade, aplicados à Administração Pública, compreendido pelo programa Qualidade e Participação:

- avaliação e premiação da administração pública: realização de concurso para o Prêmio Nacional da Qualidade, vinculado ao Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade, que oferecia uma categoria de premiação voltada para a administração pública, e o Prêmio Qualidade do Governo Federal, dirigido especificamente para órgãos e entidades da administração federal e concedido pelo MARE;
- sensibilização, educação e treinamento para a qualidade: apoio técnico e promoção de atividades de treinamento e de sensibilização para a qualidade, inclusive promovendo

a formação de consultores internos entre os servidores do quadro permanente da administração federal;

- banco de experiências: divulgação de experiências relevantes em qualidade no âmbito da administração pública, mediante promoção de eventos, publicações e facilitação do intercâmbio de experiências;
- articulação com outras esferas de Governo: apoio técnico e fornecimento de informações a Estados, Municípios e órgãos dos outros Poderes, na área de qualidade;
- satisfação do cliente-cidadão: a administração pública deveria conhecer e ouvir permanentemente seu cliente principal - o cidadão;
- envolvimento de todos os servidores: tanto a alta direção como os servidores operacionais, deveriam estar comprometidos com a melhoria da qualidade dos serviços prestados;
- gestão participativa: a melhoria dos processos de trabalho deveria ser perseguida com a participação de servidores e dirigentes, em todos os níveis;
- gerência de processos de trabalho: os processos críticos para o desempenho da organização deveriam ser objeto de aperfeiçoamento contínuo;
- valorização do servidor: o servidor deveria ser conscientizado do seu papel e reconhecido pelos resultados que alcançar;
- constância de propósitos: os objetivos definidos e compartilhados na organização deveriam ser mantidos ao longo do tempo, sem descontinuidade administrativa;
- melhoria contínua: o processo de melhoria nunca deveria se esgotar, porque a busca da qualidade implica na permanente redefinição de novos desafios;
- não-aceitação de erros: a melhoria dos processos de trabalho deveria estar orientada para a qualidade total e a plena satisfação do cliente.

Contraditoriamente, observa-se que, ao mesmo passo em que o servidor é visto nessa nova forma de gestão como peça-chave para o bom funcionamento da “reforma” empreendida, dentro da compreensão que se precisava cortar gastos, o corte com pessoal foi considerado prioritário. Assim, a política de recursos humanos foi alterada com as mudanças realizadas no regime de contratação e gestão do funcionalismo público, com a emenda constitucional de 1998, na qual entre as mudanças mais significativas se destaca a flexibilização da estabilidade nos cargos por insuficiência de desempenho ou por excesso de quadros.

Desta forma, Paes de Paula (2005b) faz a exata leitura do objetivo dessa nova política de recursos humanos: com ela o Estado atinge duas metas que são seu foco: contribuir para a implementação da administração gerencial, por sinalizar um processo de mudança cultural na gestão do setor público, e promover a redução do déficit público.

Obviamente, se o horizonte a ser conquistado precisaria da adesão dos trabalhadores públicos no sentido da cogestão, o discurso do Estado precisava ser atraente e sem dúvidas o foi. O claro apelo do PDRAE foi essencialmente pela profissionalização e pela valorização do servidor público com uma nova política de recursos humanos formulada para atender aos papéis adicionais do Estado de caráter regulatório e de articulação dos agentes econômicos, sociais e políticos, além do aprimoramento na prestação dos serviços públicos.

A adequação dos recursos humanos colocada como tarefa prioritária neste contexto de mudanças foi afirmada como possível a partir de uma política que oriente a captação de novos servidores, o desenvolvimento de pessoal, um sistema remuneratório que a visão neoliberal considera adequado, o estímulo ao desempenho através de incentivos, e a instituição de carreiras compatíveis com as necessidades do aparelho do Estado modernizado (BRASIL, 1995).

Mesmo com todo este discurso de valorização do servidor público, o ataque aos direitos já conquistados por esses trabalhadores foi claro e, no que tange as carreiras, Paes de Paula (2005b) esclarece que com a eliminação do Regime Único para os servidores públicos,

o regime estatutário se tornou exclusivo dos funcionários públicos de carreira que estão vinculados ao núcleo estratégico do Estado. E em relação à profissionalização da burocracia pública, a proposta foi a de uma política que priorizasse a carreira dos servidores públicos que ocupam o núcleo estratégico do Estado. Foram criados cursos de formação e especialização na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) para capacitar os gestores especialistas, além de uma nova estratégia de remuneração para o segmento, buscando diminuir a diferença em relação aos salários pagos no setor privado.

Assim, com o PDRAE, as carreiras foram classificadas em carreiras de Estado (formadas principalmente por servidores estatutários no núcleo estratégico do Estado) e carreiras de empregados celetistas (utilizadas na administração indireta e nos serviços operacionais inclusive do núcleo estratégico). Os planos de carreira foram estruturados em classes hierarquizadas, segundo a natureza e a complexidade das tarefas e a promoção na carreira baseada em avaliação de desempenho e aprovação em cursos específicos (BRASIL, 1995).

A “reforma” proposta também retrocedeu claramente os direitos à aposentadoria e aos programas de saúde dos servidores públicos. As diretrizes da “reforma” do Estado ditaram uma nova regulamentação para os benefícios que compõem a seguridade social do servidor público, que para concessão da aposentadoria, passam a seguir os princípios gerais que regem a Previdência Social. A proposta implicou em revisão dos critérios de concessão e os valores e formas de reajuste das pensões. As novas regras delimitaram o prazo de carência, tratando da proporcionalidade no que se refere à quantidade de contribuições e seus valores e o valor do benefício da aposentadoria e mantiveram aposentadorias especiais para servidores envolvidos em atividades penosas, insalubres e perigosas (BRASIL, 1995).

A análise apresentada do PDRAE foi objetiva no que se pretende:

[...] busca-se reduzir a pressão existente sobre o Tesouro Nacional no que se refere ao pagamento dos inativos e pensionistas, extinguindo-se aquelas vantagens que são distorcidas e não se coadunam mais com a realidade, sendo passíveis de reprovação pela sociedade (BRASIL, 1995, p. 64).

A proposta de “reforma” administrativa, pelo seu cunho neoliberal, apresentou-se como uma contrarreforma do Estado, já que possuía como objetivo uma ordem centrada no mercado e na crítica às estruturas e políticas de universalização de direitos. Souza Filho (2009), utilizando as produções de 1996 e 1998 de Bresser-Pereira e o PDRAE como base de análise, demonstra a vinculação orgânica entre este Plano Diretor e a perspectiva neoliberal, a partir das dimensões política, teórica e institucional. Em sua análise, do ponto de vista político, o projeto implementado pelo governo FHC foi orientado para a transnacionalização radical da economia brasileira, numa perspectiva neoliberal, implementado através de um pacto de dominação conservador a partir de mecanismos tradicionais. Além disso, o ideólogo da contrarreforma explicitamente defendeu e valorizou o mercado: “(...) o mercado é certamente um mecanismo maravilhoso. Não tenho restrições à ideia de que todas as “reformas” econômicas devem ser orientadas ao mercado” (BRESSER-PEREIRA *apud* SOUZA FILHO, 2009, p. 04).

Do ponto de vista institucional, Souza Filho (*ibid.*) destaca que a estratégia do Plano Diretor era viabilizar o ajuste fiscal e a mudança institucional da administração pública através de dois mecanismos. O primeiro estava voltado para a redução do aparelho do Estado via privatização, terceirização, extinção de órgãos e focalização dos gastos sociais e para a centralização e fortalecimento dos núcleos estratégicos (núcleos de decisões e controladores das políticas). Tal mecanismo de redução de gastos com fortalecimento dos centros de decisões estruturou uma ambiguidade no tratamento da burocracia. Assim, consolidou-se o tratamento paradoxal da burocracia com um movimento de monocratização desta via de núcleos estratégicos e, ao mesmo passo, esfacelando o quadro burocrático via medidas de flexibilização para redução de gastos públicos.

Em sua análise, o autor ainda salienta que:

A ordem administrativa brasileira se reestrutura mantendo a imbricação da burocracia com o patrimonialismo, porém num contexto de monocratização burocrática e patrimonialismo em transformismo, mediado pelos mecanismos de flexibilização gerencial. Em relação à burocracia, ocorre um

tratamento ambíguo, pois ao mesmo tempo em que reforça as decisões burocráticas centrais em determinadas áreas, esvazia a burocracia em nome de uma descentralização que na verdade se materializa através da desresponsabilização e privatização das ações que deveriam ser estatais e da constituição de quadro profissional extrapatrimonial (2009, p. 09).

Sendo assim, apontamos que o quadro de contrarreforma do Estado e de contrarreforma administrativa trás como consequência: “o estreitamento de condições para a ampliação e universalização de direitos e redução das possibilidades de construção e fortalecimento da espinha dorsal burocrática necessária para conduzir políticas públicas universalistas” (id, *ibid.*, p. 09).

Neste quadro de redefinições, o Estado, no que tange às políticas públicas, passa a promover o corte de gastos com a área social. E à medida que a administração pública gerencial vê o cidadão como cliente dos seus serviços, ou ele terá acesso aos direitos sociais através das políticas sociais focalizadas do Estado, que são destinadas à parcela da população que pagou impostos e que não pode comprar os serviços oferecidos no mercado, ou terá que pagar novamente pelos serviços no mercado privado.

Silva Jr. (2002) destaca seu ponto de vista em relação à diminuição da intervenção do Estado na área social. Para o autor, o Estado se mostra aparentemente democrático quando denomina o movimento de transferir sua função interventora para sociedade civil, derivando em uma cidadania que ele chama de cidadania produtiva:

os direitos sociais são agora mercantilizados pelas organizações não-governamentais, pelos planos de saúde, pelos planos de previdência privada e até pelos salários-educação e vouchers educacionais. A educação mercantiliza-se em todos os seus aspectos segundo a mesma matriz teórico-político-ideológico do Estado, na sua gestão e no seu conteúdo curricular, ambos baseados e legitimados pela ausência de sensibilidade com o social e por uma racionalidade científica instrumental (id, *ibid.*, p. 35).

Em concordância com Souza Filho (2011) e Montañó (2002) afirmamos que a “reforma” administrativa no Brasil, que incorpora as orientações da administração pública gerencial, está subordinada ao projeto político que a define. Souza Filho afirma que há uma

estreita vinculação entre as propostas filosóficas, políticas e econômicas das escolas neoliberais austríacas, de Chicago e da Virgínia, que são a base fundamental das propostas neoliberais para o campo da administração pública a partir da teoria da “escolha pública”.

Cabe aqui um parênteses. Souza Filho (2011) aponta que a teoria da escolha pública é uma teoria desenvolvida por volta de 1968, por J. M. Buchanan, e que utiliza os princípios da economia, numa perspectiva utilitarista, de escolhas individuais. De acordo com a definição de Borges:

Para a TEP (teoria da escolha pública) (...) é da maior relevância a noção de comportamento maximizador dos agentes individuais (*homo economicus*). O egoísmo e a busca incessante do lucro, na visão da economia clássica, constituem a força motriz dos mercados, cujos resultados, num ambiente de concorrência perfeita, seriam o equilíbrio e a eficiência geral. A teoria da escolha pública entende que o comportamento dos homens de governo é ditado pelos mesmos princípios utilitários e não pelo altruísmo ou interesse público (2001 *apud* SOUZA FILHO, 2011, p. 181).

Paes de Paula (2005 *apud* SOUZA FILHO, 2011, p. 181) apresenta a relação entre a orientação política que fundamenta a “reforma” administrativa e a formulação teoria da escolha pública: “enquanto os neoliberais reforçavam suas visões sobre a eficiência do mercado em relação ao Estado, os teóricos da escolha pública elaboravam análises que sustentariam a crítica da burocracia do Estado”.

Destarte, a teoria da escolha pública coloca que a expansão do Estado e dos orçamentos públicos amplia o *déficit* público, a partir da perspectiva de que abre maior liberdade para a busca de vantagens individuais por parte dos políticos e burocratas, que buscariam canalizar os recursos de acordo com os seus interesses. Propõe, desta forma, um enxugamento da estrutura burocrática, flexibilização através de mecanismos gerenciais, descentralização, privatização das atividades estatais, e redução do funcionalismo público (SOUZA FILHO, 2011).

O governo de FHC seguiu a risca esta cartilha. Em suma, a política implementada por este governo foi marcada por intensa obediência a orientação neoliberal:

(...) privatizações indiscriminadas e com possibilidade de utilização de “moeda podre” para compra das estatais; reforma da previdência baseada em ônus para os trabalhadores; diminuição da máquina administrativa e enfraquecimento da intervenção social do Estado; inserção subordinada do país no mercado internacional, dentre outras (id, *ibid.*, p. 169).

Em meio às “reformas” iniciadas, que perpassaram todo o governo de FHC, concluiu-se sua gestão. Com o fim de seu mandato, é eleito o metalúrgico Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores. Lima (2006), porém, demonstra que o que se concluiu foi apenas o período que FHC respondia pelo país, pois sua orientação política perdurou nas mãos de Lula. A autora o define como “severo crítico” de Cardoso, que se elegeu sob o discurso de que o importante é promover a inclusão social e combater as desigualdades sociais e para isso o Estado teria que se adequar a esta premissa. Afirmava a possibilidade de “reforma” do Estado desde que atendesse às reais necessidades do cidadão e contemplasse políticas públicas de qualidade, abrangentes e democráticas.

Não foi o que se viveu efetivamente. Nas palavras de Lima “a vitória de Luís Inácio Lula da Silva gerou uma expectativa de que ela se tornasse a marca do governo federal. No entanto, o que se observa é uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais” (id, *ibid.*, p. 02).

Antunes (*apud* LIMA, 2006) define como pesaroso ver que a primeira “reforma” do governo Lula foi orientada pelo FMI e sem resistência alguma do governo, desestruturando um setor da classe trabalhadora brasileira composta pelos funcionários públicos.

A análise da autora sintetiza criticamente o que os trabalhadores esperavam ao eleger Lula e o pouco tempo necessário para se assistir cair por terra as esperanças depositadas no novo presidente. A eleição do metalúrgico representou o desprezo por uma política que concentrou renda, priorizou o setor financeiro, aumentou taxas e tarifas dos serviços públicos, extinguiu direitos sociais, aumentou a taxa de desemprego, suprimiu e não reajustou os salários. Contudo, tão logo iniciou seu governo, sua equipe governamental híbrida, não tocou na herança neoliberal de FHC. O que os trabalhadores receberam em troca da expectativa depositada em Lula foi uma gestão conservadora, que continuou a privilegiar a abertura

comercial, a desregulamentação financeira, a privatização, o ajuste fiscal e o pagamento da dívida, a redução dos direitos, a desregulamentação do mercado de trabalho e a desindexação dos salários.

Neste quadro e em consonância com a análise de Lima (id, ibid.), o governo subsequente ao de FHC deu andamento às “reformas” iniciadas em sua gestão pela dedicação de Bresser-Pereira. Prova disso é que seu governo perseguiu níveis de excelência em administração gerencial. Para o seu alcance, Lula manteve a utilização de um conjunto de orientações e parâmetros em consonância com os conceitos preconizados pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA.

Sob o comando do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>14</sup>, o governo adotou o documento “Instrumento para avaliação da gestão pública”, que reúne as diretrizes que devem seguir a administração pública para o alcance da excelência na gestão. O objetivo do instrumento, segundo o próprio documento que o define, foi permitir avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e com empresas estrangeiras e com empresas e demais organizações do setor privado (BRASIL, 2001).

Ainda segundo o instrumento, o mesmo pautou-se em um padrão internacional de eficiência, eficácia e efetividade e suas diretrizes expressam o entendimento vigente sobre o “estado da arte” da gestão contemporânea. Sua utilização foi para fins de avaliação e melhoria da gestão das organizações aderidas ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, bem como para a avaliação dos Relatórios da Gestão das organizações que se candidatam ao Prêmio Nacional da Gestão Pública. É a partir do resultado dessas avaliações que se pretendeu melhorar o sistema de gestão da organização.

Em primeiro de janeiro de 2011, Lula deixa a presidência dando lugar à primeira Presidenta brasileira. Dilma Rousseff, também do Partido dos Trabalhadores, foi eleita com uma promessa de continuidade do governo Lula. Já em seu discurso de posse afirmou que

---

<sup>14</sup> No segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o MARE foi extinto e suas atribuições absorvidas pela Secretaria de Gestão (SEGES) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

buscaria a consolidação do trabalho do ex-presidente que, em sua opinião, teria mudado a forma de governar o país e mais, sua missão seria de ampliar e avançar no caminho trilhado por ele.

Seguindo a lição, mesmo com menos da metade do tempo de seu mandato, é possível afirmar que Dilma dá continuidade à “reforma” administrativa. Foram encontrados, nos sítios eletrônicos dos jornais “Estadão” e o “O povo”, matérias datadas de 30 de janeiro do ano corrente, que discorrem sobre a reunião ministerial realizada na semana anterior, em que a presidenta afiançou o desejo de que a “reforma” do Estado seja a marca do seu governo.

No mesmo caminho, a revista “Época” em publicação de 13 de janeiro de 2011, salientou, em um artigo intitulado “Choque de Gestão de Dilma”, que:

[...] Dilma quer deixar, com seu governo, a marca da gestora eficiente, que governa o país como uma empresa privada, cobra dos ministros resultados e cumprimento de metas, controla rigorosamente os gastos públicos e combate a ineficiência da máquina federal.

Ainda segundo a revista, a presidenta está se inspirando nas experiências da Austrália e Nova Zelândia e vai acompanhar o desempenho dos ministérios, o cumprimento de metas e examinar a eficiência dos gastos públicos em saúde, educação e outras áreas prioritárias. Seu governo coloca como alvo o “fazer mais com menos” e, neste caminho, cobra dos ministérios, ao mesmo tempo, metas e redução de despesas. Também o sítio eletrônico “Brasil Econômico” reforça que Dilma aderiu ao modelo de governança do setor privado.

Todas essas afirmações são endossadas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que apresenta projetos e ações, como o já mencionado Programa Nacional da Gestão Pública e Desburocratização, que busca aproximar a gestão pública da gestão privada. Além disso, os mesmos discursos presentes desde o governo FHC de superação da crise do Estado, de ajuste fiscal e de aumento da governança, estão presentes nos pronunciamentos oficiais da gestão Dilma e, conforme pode ser visto nas “Diretrizes do futuro governo” publicado no “Portal Brasil”, a primeira diretriz da gestão Dilma é o fortalecimento da democracia por meio da continuidade da “Reforma” do Estado.

Assim, compreende-se estar claro que concordamos que os governos petistas em nada se desviaram da lógica do governo que FHC, ao contrário, guiaram-se pelas mesmas diretrizes no projeto de “reformatar” o Estado. Em outras palavras, as “reformas”, em suas várias faces, entre elas a “reforma” econômica, “reforma fiscal”, “reforma administrativa”, “reforma” da previdência e da educação, permaneceram subordinadas ao projeto político hegemônico, concluindo-se, conforme já apontamos, em um longo processo de contrarreforma do Estado brasileiro. Tal quadro também se expressou em Minas Gerais, embora o governo estadual seja, ao menos aparentemente, de outra matriz ideo-política; assunto a ser tratado no próximo item.

### **1.2.1- A “Reforma” administrativa em Minas Gerais: inovação sem alteração.**

Em Minas Gerais, a utilização de princípios e mecanismos da administração pública gerencial ocorre de fato com a posse de Aécio Neves, do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), e seu vice Antônio Anastasia, que foram eleitos com a maior votação da história política do Estado. Com o lema de economizar e modernizar, Neves e Anastasia iniciaram a implementação de uma “reforma” divulgada como “Choque de Gestão: Pessoas, qualidade e inovação na gestão pública”.

Com o “Choque de Gestão”, Neves se projetou no cenário político nacional e inseriu o Estado mineiro na nova lógica de ajustes buscando colocá-lo a frente dos demais Estados. Minas Gerais é hoje destaque nacional no que se refere ao delineamento das denominadas “reformas” na gestão pública.

O “Choque de Gestão” foi o grande mote daquela campanha, junto com um discurso afiado e sensibilizador que apontava aos mineiros o caminho da “reforma” como o único caminho possível para o alcance do horizonte de mudanças. Nessa esteira, o governador e seu vice investiram no tema da “boa gestão”. Em análise de 2006, Anastasia enfatiza que percebia o cenário colocado como herança de uma soma de circunstâncias que resultaram em um

Estado desacreditado internacionalmente, com fuga de investimentos privados e erosão da infraestrutura pública. Destaca que era notório um desânimo e um sentimento de desamparo da sociedade mineira nos diversos setores, incluindo a educação, saúde, transporte, segurança pública, fomento ao desenvolvimento econômico. Divulga uma redução do sentimento de autoestima do povo mineiro, historicamente orgulhoso das condições e das tradições da sua terra, inclusive do serviço público que prestava no passado, identificado pela produtividade de seus funcionários e o bom desempenho em suas atividades (ANASTASIA, 2006).

Ainda que com um discurso próximo ao do Governo Federal, para Neves e Anastasia, as mudanças que deveriam acontecer na gestão pública em Minas, se configuravam com uma experiência nova, para além daquela já experimentada em âmbito nacional. Portanto, para eles, o “Choque de Gestão” era inovador, inédito. Assim sendo, o livro intitulado “O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento”, organizado por Vilhena, Martins, Marini e Guimarães e apresentado por Anastasia, diferencia o projeto mineiro dos demais projetos já implantados no Brasil, e em qualquer um dos seus estados, ou mesmo em qualquer parte do mundo (ANASTASIA, 2006).

Vilhena, Martins e Marini (2006), compreendem que as políticas de gestão pública tratam suas ações em distintas perspectivas de aplicação. Podem ser estas na perspectiva macro governamental, cuja unidade de aplicação é o governo como um todo; na perspectiva institucional, em que a aplicação das ações são organizações governamentais e na perspectiva individual, cuja unidade de aplicação é o servidor.

A crítica dos autores é que não basta essas perspectivas estarem relacionadas às categorias de agregação de valor público, quais sejam: os resultados (desde planos governamentais, gestão de programas, políticas setoriais, metas individuais, etc.), os processos (que abarcam os processos centrais de gestão de recursos humanos, estratégias governamentais, pactuações de resultados organizacionais, compra logística, governo eletrônico, gestão da qualidade, padrão de atendimento, capacitação dos servidores, direção pública, etc.) e recursos (redução de gastos, racionalizações de insumos, dimensionamento da força de trabalho, etc.). Avaliam que mesmo com o cruzamento dessas perspectivas a

tendência que observam é tratar de forma fragmentada os temas, deixando-os sob a responsabilidade de diferentes domínios institucionais (id, *ibid.*).

Com isso os autores querem apontar, que para um bom projeto de administração, não é suficiente que as perspectivas macro governamental, organizacional e individual apresentem práticas inovadoras de gestão para resultados, de melhorias de processos em geral e dos servidores e de racionalização de recursos. Seria necessário que houvesse alinhamento entre essas perspectivas apontando para a geração de resultados de desenvolvimento; que a promoção de resultados das pessoas devesse estar voltada ao alcance dos objetivos de suas instituições e estas, por sua vez, devessem estar voltadas para implementar a agenda do governo. A capacitação de pessoal para este modelo é apontada como base para melhoria da gestão; e a gestão de quadros e salários deve estar alinhada com os imperativos da eficiência organizacional. Além disso, a gestão de despesa deve ser pensada em acordo com as ações necessárias à geração de resultados, a gestão da eficiência deve ser pautada em resultados estruturais de qualidade de gestão; mas, ironicamente, os autores entendem que esta busca por resultados deve ser aliada à redução de custos e ao alcance do máximo de rendimento dos quadros funcionais possíveis a partir de investimentos em capital humano, alinhados com os resultados individuais (id, *ibid.*).

Em resumo, na análise exposta pelos autores, marca-se a crítica as políticas de gestão que se posicionam ou apenas nos recursos, impondo limitações e sacrificando os resultados; ou apenas na perspectiva dos processos, descuidando-se dos resultados e da eficiência; ou ainda aquelas que se posicionam apenas na perspectiva dos resultados parecendo prescindir da melhoria dos processos que o gerem (id, *ibid.*).

Com a crítica a essas formas de políticas de gestão, apresentam o grande desafio: gerar alinhamento entre as diferentes perspectivas, para que não atuem isoladas. As ações estruturadas de todas as perspectivas (resultados, processos, recursos, macrogovernamental, organizações e pessoas) devem se comunicar, ser coerente e convergirem para o alcance dos resultados de governo. Em suas palavras: “Esta é, por excelência, a marca distinta das políticas de gestão pública de última geração: racionalizar e melhorar a gestão para alcançar resultados de desenvolvimento” (id, *ibid.*, p. 26).

Assim, o discurso para encantar os mineiros, aponta para a necessidade de Minas Gerais enfrentar uma “reforma de última geração”. Apresentando que as “reformas de primeira geração” foram aquelas observadas nos anos 1980 e 1990, afirmam que estas tinham uma orientação essencialmente econômica e fiscal, em resposta à crise do Estado. Distintamente as “reformas” propostas por eles, visavam à promoção do desenvolvimento na perspectiva da governança social, fortalecendo, o Estado, o mercado e terceiro setor. Não dispensavam o ajuste fiscal e a estabilidade econômica, consideravam o aumento de bem-estar de forma integrada à responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência, baseando em transformações estruturais (id, *ibid.*).

A política de gestão pública orientada para o desenvolvimento compreende o conceito de “nova administração pública para o Desenvolvimento”:

A nova administração para o Desenvolvimento se baseia em um conceito de desenvolvimento aberto, num contexto marcado pela globalização, integração e interdependência. Busca tratar de forma integrada a dimensão do desenvolvimento econômico (estabilidade e crescimento), do desenvolvimento social (o incremento sustentável de bem-estar geral em termos de desenvolvimento humano) e da sustentabilidade ambiental. Também atribui papel central ao Estado, mas numa linha de um Estado-rede (Castells, 1998), um elemento concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento. Fica patente a consideração do aparato estatal não apenas como recurso, mas como um ator que atua em conjunto com outros atores (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985). Trata-se do Estado incrustado na sociedade não apenas no sentido de que reproduz suas demandas, mas também no sentido de que promove ações conjuntas (parcerias e alianças no provimento dos serviços de parcerias de relevância social e mesmo empreendimentos) e constitui uma “inteligência” estratégica que se manifesta na interlocução e na participação na gestão das políticas públicas (...). (id, *ibid.*, p. 28).

Ao incorporar tais princípios, o projeto de “reforma” mineiro apresenta traços claros da mesma linha neoliberal do projeto nacional, contudo foi apresentado como um projeto original, tanto na perspectiva histórica nacional como internacional:

Há duas distinções no Choque de Gestão. Primeiramente, constitui adequação institucional voltada para o desenvolvimento. Não é a adequação institucional pela forma (buscando a necessária implantação de padrões, tais como, por exemplo, da burocracia ortodoxa ou de concepções

autodenominadas “pós-burocráticas”), tampouco a adoção de um corolário desenvolvimentista sem chão implementador. Segundo, e complementarmente, foi concebido a partir de uma perspectiva integradora de políticas (id, *ibid.*, p. 29).

Objetivando ressaltar e diferenciar o projeto do estado mineiro, Vilhena, Martins e Marini (2006) traçam uma perspectiva histórica e teórica dos projetos de gestão pública: originalmente, os projetos de transformação de gestão promovidos no âmbito de governos, chamados de “reforma” administrativa, apresentavam maior ênfase nos meios e não nos fins. Sua essência é o padrão burocrático ortodoxo e não a finalidade desenvolvimentista, reproduzindo, dessa forma, o que os autores dizem ser o pressuposto mais perigoso da burocracia ortodoxa: “a execução dos meios dentro dos padrões estabelecidos conduz automaticamente ao alcance dos fins” (id, *ibid.*, p. 29).

Posteriormente, a preocupação com os fins passa a ser central e entra em pauta o conceito de “modernização administrativa”, destaque das décadas de 1960, 1970 e 1980. Os problemas apontados para esta concepção pelos autores, estão na definição dos fins ou no modelo de planejamento que considerou excessivamente tecnocrático e, ainda, no que se refere aos resultados de desenvolvimento, voltados a implementar uma estratégia de substituição de importações. Afirmam que o planejamento governamental entra em declínio pelo contexto de mudança observado com a crise do petróleo dos anos 1970 e pela instabilidade macroeconômica nos anos 1980 e início dos anos 1990, o que teria acarretado em uma sequência de planos de estabilização sem perspectiva de desenvolvimento em longo prazo. Outro problema apontado pelos autores era com os meios, tendente a um engolfamento pela burocracia ortodoxa, das estruturas heterodoxas paralelas concebidas para realizar os fins específicos. Mais um problema seria um desalinhamento das estruturas descentralizadas ocasionando, novamente, um descolamento entre meios e fins (id, *ibid.*).

Mais tarde, entra a era da “reforma” do Estado, inspirada nos ideais da nova gestão pública que, segundo eles, buscou equacionar estes problemas em outro contexto, agora de globalização, democracia e crise econômica, na qual acreditam que se insere a crise do Estado. Contudo apontam que a ênfase dessa vez foi nos meios e não nos fins. Em relação aos fins, o ideal do desenvolvimento é substituído pela necessidade do ajuste estrutural não

apontando para o retorno do planejamento, mas colocando esta década (início dos anos 1990) como a década dos ajustes fiscais e de “reformas” estruturais na ordem econômica, no perfil de atuação do Estado (com as privatizações) e nas políticas sociais. Contudo, apontam que por outro lado, a estabilidade econômica permitiu o ressurgimento do planejamento governamental com a incorporação de metodologias de gestão de programas (id, *ibid.*).

Já em relação aos meios, a era da “reforma” do Estado propunha um novo padrão de burocracia governamental autodeterminado “pós-burocrático”, que, em suas opiniões, ainda trata-se da burocracia não perdendo dessa forma seu caráter racional-legal-impessoal: o modelo de gestão é mais orgânico, a burocracia está posicionada na perspectiva da governança social, é característica a parcerização com o terceiro setor e mercado, orientada para eficiência. Vilhena, Martins e Marini ainda apresentam semelhanças entre a concepção de “reforma” do Estado e “reforma” administrativa:

Curiosamente, à semelhança da concepção de “reforma administrativa”, a reforma do Estado busca incorporar à administração pública tecnologias gerenciais emergentes (não mais da sociedade industrial do século passado, mas da sociedade do conhecimento do século XXI), em busca de um novo paradigma de gestão que não estava vinculado a nenhum ideal finalístico de transformação – senão, talvez, ao da eficiência [...] (id, *ibid.*, p. 31).

Neste sentido, para os autores, o PDRAE estava voltado aos meios e não estava alinhado a nenhum projeto nacional de desenvolvimento. A era da “reforma” gerencial do Estado, na qual em seu bojo está o PDRAE, logrou atividades inovadoras em diversos campos das políticas de gestão, porém de forma fragmentada sem muita integração e convergência com ideais comuns (id, *ibid.*). Com estas críticas e elogios ao PDRAE, o governo de Minas pretende divulgar que o “Choque de Gestão” é histórico e importante não só para Minas, já que foi construído a partir das boas lições aprendidas com o projeto de “reforma” do Estado:

A reforma gerencial deixou, portanto, várias lições: a necessidade de se construir um norte, um ideal de desenvolvimento, de se promover inovações gerenciais e de integrar as políticas de gestão, alinhando-as para trilhar o caminho escolhido. O desafio seria segui-las nas janelas de oportunidades que surgiriam em governos estaduais e municipais, principalmente (id, *ibid.*, p. 31).

Afiado o discurso sedutor, Anastasia descreve o panorama encontrado na administração estadual mineira em 2002:

À semelhança de outros estados federados, Minas Gerais apresentava um gravíssimo quadro fiscal, com notório déficit orçamentário existente desde 1996, pelo que faltavam recursos para todas as despesas, inclusive para o regular e tempestivo pagamento da folha de pessoal. Naturalmente, investimentos com recursos do tesouro não existiam, levando a um processo de sucateamento da máquina administrativa, mercê, também, de cortes agudos nos recursos destinados ao custeio (id, *ibid.*, p. 13).

Neves (2006) expõe os desafios que ele e seu vice encontraram ao assumir o governo de Minas:

Primeiro ajustar-se à dura realidade fiscal caracterizada pelo déficit, que, pela insuficiência das receitas em cobrir as despesas da administração pública e pela existência de pesados passivos do passado, restringiam a realização de investimentos.

Segundo, e, sobretudo, reencontrar seu rumo dentro de si mesma, do Brasil e do mundo; resgatar sua identidade, recuperar seu vigor político e avançar. Em suma, era preciso o remédio amargo do ajuste fiscal, mas não só ele. Era preciso aprender a fazer mais e melhor com menos para transformar, passo a passo, em realidade, o sonho de fazer Minas o melhor Estado para se viver no Brasil (*ibid.*, p. 11).

É diante deste contexto que mentores e executores da “reforma” administrativa em Minas Gerais afirmam a necessidade de um *choque*, com a capacidade de sanear, direcionar e capacitar, nas palavras de Anastasia:

um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz (*ibid.*, p. 15).

Para tanto, foram propostas duas estratégias centrais, uma a curto prazo, o equilíbrio fiscal, e outra para o futuro, uma agenda de desenvolvimento que justificasse para a sociedade os ajustes iniciais de redução, racionalização de despesas, redução de estruturas e expansão das receitas tributárias (id, *ibid.*).

A gestão de Aécio a frente de Minas perdurou até 2010, quando ele deixa o mandato para se candidatar ao senado. Neste momento, o PSDB constrói um livro exposto em seu sítio eletrônico para homenagear o ex-governador. No livro, “Aécio: Os Anos que Mudaram Minas Gerais”, o PSDB descreve Neves como mentor do projeto estadual que se tornou a principal referência em administração pública no Brasil.

Porém, para o ambicioso projeto de Neves, ser referência no Brasil não foi suficiente. Em uma publicação no jornal Folha de São Paulo, datado de 19 de abril de 2008, encontrada em um outro sítio eletrônico, esse organizado por Bresser-Pereira, divulgado na mesma semana em que o Banco Mundial realizou em Washington a Conferência de Gestão Econômica e Redução da Pobreza, Neves declara que o projeto de Minas Gerais foi o único exemplo de gestão selecionado para ser apresentado como experiência que merece ser conhecida com mais profundidade pelos delegados da instituição, entre todos os programas apresentados das várias partes do mundo. Demonstra dele se orgulhar em demarcando que é a partir do seu governo que o Estado mineiro protagoniza uma série de mudanças em paradigmas da administração pública.

Todas essas mudanças, observadas a partir de 2003, seguem à risca os ditames do capital e da política neoliberal. Ora, se fosse possível ter qualquer dúvida em relação à submissão do “Choque de Gestão” as regras impelidas pelo consenso de Washington, esta cairia por terra ao perceber a relação estabelecida entre o Estado Mineiro e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Naquela publicação, Neves não deixa dúvida quanto a isso, quando declara que em 2004 o BIRD liberou para o Estado mineiro um financiamento público de cerca de 1 bilhão de dólares, estabelecendo como contrapartida, não a tradicional contrapartida financeira, mas o alcance de metas e resultados em políticas públicas. Segundo ele, foi o maior contrato de financiamento nessa modalidade concedido pelo banco a um governo estadual. Para não deixar de cumprir a contrapartida, o responsável pelo “Choque de Gestão” assume o compromisso de trabalhar através de programas rígidos de controle de resultados em várias áreas do serviço público, a exemplo, do equilíbrio fiscal, da desoneração da produção, do estímulo ao crescimento, qualidade dos gastos públicos e dos investimentos na qualificação da escolaridade e da assistência à saúde.

Ainda no sítio eletrônico mantido pelo PSDB/MG com a clara finalidade de divulgar o governo de Neves e homenageá-lo, encontramos as diretrizes do “Choque de Gestão”. O primeiro ponto definido para este projeto era o corte de despesas e o combate ao desperdício, necessário para sanear e equilibrar as contas públicas. O governo divulgava que desde meados da década de 1990 o Estado registrava déficit nas contas públicas e o objetivo era superá-los nos próximos anos.

Para cumprir com este objetivo, o “Choque de Gestão” propõe a redução em 30% do número de secretarias estaduais, que passariam de vinte e uma para quinze com a fusão de diversas delas; a extinção de cargos que podiam ser preenchidos sem concurso; a redução dos salários do governador, do vice-governador e dos secretários de Estado; criação de auditorias setoriais com a finalidade de estabelecer o controle dos gastos públicos e ampliar a transparência na administração estadual; centralização da folha de pagamentos na Secretaria de Planejamento e Gestão, buscando garantir maior controle sobre os pagamentos e evitar fraudes e redução de despesas com materiais e serviços; adoção de pregão eletrônico (realizado via internet) e dos leilões da dívida pública, visando estimular a concorrência entre os fornecedores e baixar os custos.

A segunda diretriz definida para o “Choque de Gestão” foi o planejamento e o foco nas metas e nos resultados. O governo de Neves acusa as ações dos governos anteriores de terem sido isoladas e dispersas pela própria estrutura do Estado, e propôs concentrá-las em cinquenta e sete projetos estruturadores do desenvolvimento de Minas, que seriam rigorosamente controlados em onze áreas de resultados. Nessa mesma linha de pensamento da ação para o resultado, o projeto de “reforma” do Estado mineiro propõe que as secretarias, autarquias, fundações e empresas estaduais também pactuem com a administração central seus compromissos, visando o alcance de resultados em suas áreas e focalizando os objetivos e prioridades.

Outra diretriz proposta foi o melhor desempenho dos órgãos públicos, que seria possível com a implantação da avaliação de desempenho que também deve avaliar os trabalhadores na prestação de serviços, renumerando-os com base nos resultados obtidos nessas avaliações.

Do ponto de vista do governo de Neves, seguindo essas diretrizes, em 2004 foi alcançado o equilíbrio entre despesa e receita, chegando ao déficit zero, possibilitando ao Estado priorizar os investimentos nas áreas fundamentais para a população, a partir dos grandes empréstimos realizados junto ao Banco Mundial e ao BIRD.

A política adotada na gestão do trabalho também é ressaltada. Considera o governo mineiro que alcançou avanços significativos para o funcionalismo público. O discurso (tão sedutor quanto o de Bresser-Pereira na sua defesa da “reforma” do Estado nacional, e tão neoliberal quanto) aponta o estabelecimento dos planos de carreiras e tabelas salariais e o pagamento do prêmio por produtividade, em virtude do cumprimento das metas e prazos estabelecidos para cada servidor. Defende que foram adotadas várias medidas de valorização do servidor público como fim da escala de pagamentos, 13º salário pago em dia. Afirma que o “Choque de Gestão” respeitou os princípios da estabilidade no serviço público não promovendo demissões arbitrárias de servidores.

Em 10 de novembro de 2011, o governo publica o documento “Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Minas Gerais – período 2011 - 2013”, que revisa metas, compromissos e ações do mencionado período firmados com o governo federal. Na avaliação sobre a situação econômico-financeira do Estado no período de 2008 a 2010, apresentam-se como desafios ao alcance dos resultados, a limitação financeira com despesas obrigatórias, sendo definidas como “rigidez com gastos de pessoal e serviço da dívida”; carga de dívida, demandas por serviços sociais, e exigências de infraestrutura (MINAS GERAIS, 2011).

Observa-se que os serviços sociais são colocados como impedimento ao bom desempenho do Estado, ou como sobrecarga para o mesmo, na mesma medida em que aumenta os gastos com a dívida pública. Com os serviços sociais então, o que não pôde ser privatizado está sendo precarizado ao máximo, já com a dívida pública o caminho é outro: esteve garantida sua sustentabilidade.

Pelo descrito, muitas das características encontradas no projeto de “reforma” do Estado de FHC e Bresser-Pereira são observadas no “Choque de Gestão” de Neves e Anastasia. À exemplo, o projeto para o Estado de Minas Gerais também é apresentado sob o

discurso da necessidade de gastar menos com o governo e mais com o cidadão e palavras como eficiência, economia e modernização e focalização também são centrais. Em ambos projetos o Estado é visto com o mesmo papel direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil, promovedor de parcerias e alianças no provimento de serviços de relevância social e, até mesmo, empreendimentos.

Nesse processo de realização de parcerias e alianças para os serviços de relevância social, outra similaridade: a forma de contratualização. Ressalta Duarte, Lemos, Marini e Martins (2006), que este é um movimento que vem se fortalecendo como importante mecanismo de efetivação da gestão por resultados em nível nacional e internacional. O instrumento significa pactuar resultados entre partes interessadas, representa um compromisso que regula as relações entre o núcleo estratégico e as entidades executoras.

Estes contratos, chamados “contrato de gestão” (no âmbito federal) e “acordo de resultados” (no âmbito estadual), aplicam-se a todos os órgãos da administração direta, fundações e autarquias, podendo ser celebrados entre órgãos, entidades e unidades administrativas. O fato é que são divulgados como capazes de conferir maior eficiência e efetividade à execução de políticas públicas.

O discurso, tanto em nível federal, quanto em nível estadual, é que estes contratos aumentam a oferta e melhoram a qualidade dos serviços prestados, valorizam os servidores que têm a possibilidade de se capacitarem, estimulam o desenvolvimento e a instituição de sistemas de avaliação de desempenho individual dos servidores (id, ibid, 2006).

Observa-se que além da mudança de comportamento da máquina administrativa com novos valores e princípios voltados para o desempenho por resultados das ações governamentais, o estímulo e a motivação dos servidores públicos são destaques para o sucesso deste novo modo de funcionamento da Administração Pública. Os servidores bem avaliados podem receber um prêmio por produtividade, enquanto os servidores que não forem avaliados de forma satisfatória serão punidos. A partir de sucessivas avaliações insatisfatórias o servidor pode receber censura pública divulgada no Diário Oficial do Estado e em outros meios de comunicação. Indo além, o acordo com aquela instituição pode ser suspenso, são canceladas as autonomias e indisponibilizados os recursos provenientes de economia com

despesa corrente ou ampliação da receita. O resultado da avaliação institucional também constitui base para o cálculo de Adicional por Desempenho<sup>15</sup> (id, ibid, 2006).

Compreendemos uma clara identidade no projeto de “reforma” pensado para o plano nacional com Bresser-Pereira e do projeto de “reforma” mineiro de Aécio Neves. Desde o seu Plano de Governo, intitulado “Prosperidade: a face humana do desenvolvimento”, o objetivo era deixar claro a busca pelo desenvolvimento social. Por tanto, a boa proposta neoliberal se camufla em discursos atraentes que apelam ao ressaltar a face do projeto que toca naquilo que é tão caro à sociedade brasileira que é a efetivação e ampliação dos direitos sociais.

Ora, da mesma forma que o projeto de “reforma” nacional dita as diretrizes para as “reformas” de âmbito estadual, também a face da “reforma” que diz respeito à política educacional nacional trazem implicações diretas para a educação em Minas Gerais.

### **1.3–“Reforma” da educação: uma face da reforma administrativa.**

Neste trabalho, interessa pensar em uma face específica da contrarreforma do Estado: a “reforma” da educação. Delinear como as diretrizes e objetivos que transformam a forma do Estado pensar e executar suas funções, atingindo mais diretamente a política educacional em âmbito nacional e no Estado mineiro, vai possibilitar o caminho que se pretende neste estudo: compreender como esta nova orientação de gestão vai transformar o trabalho docente e atingir sua saúde.

No ensejo, faz-se necessário demarcar uma compreensão sobre o cenário no qual este trabalho se insere. Compreende-se a prática educativa escolar como uma prática social contraditória, à medida que se efetiva no interior de uma sociedade de classes, marcada por

---

<sup>15</sup> Regulamentado por meio do decreto 43.671, de 04 de dezembro de 2003, caracteriza-se por uma vantagem pecuniária concedida mensalmente aos servidores que estão em serviço na administração pública direta, autarquia, e fundação. Substitui os adicionais por tempo de serviço. O cálculo é feito a partir da fórmula: 50% corresponde à pontuação obtida em função do resultado da avaliação de desempenho do servidor, 40% refere-se à pontuação obtida em função do resultado da avaliação institucional do órgão ou entidade de exercício do servidor e 10% correspondente à pontuação obtida em função da formação e do aperfeiçoamento individual do servidor (Duarte, Lemos, Marini e Martins, 2006, p. 101).

interesses antagônicos e que, desta forma, articula-se tanto com os interesses do capital quanto com os do trabalho. Snyders convida a olhar os fatos frontalmente:

O milagre que esperaríamos no íntimo do nosso coração: a escola como universo preservado, ilhéu de pureza – à porta da qual se deteriam as disparidades e as lutas sociais, esse milagre não existe: a escola faz parte do mundo (1981, p. 18).

Orso, Gonçalves, Mattos e Silva (2008), realizam uma reflexão importante sobre a inserção da educação numa sociedade de classes e sobre o trabalhador docente. Os autores dizem que a educação não se explica por si só, não é uma instância autônoma, independente da sociedade. Neste sentido, a reflexão sobre as questões teóricas e práticas que envolvem a educação devem ser articuladas com as mais amplas que permeiam a sociedade, como a política e a economia. E ainda, que a educação só pode ser compreendida na relação social. Não é possível discutir uma sem a outra, pois a sociedade é dividida em classes e se faz necessário pensá-la considerando essa realidade, ou seja, concretamente, longe das abstrações, personificações e ilusões.

A educação é um trabalho social. Seu significado, sua importância é resultado do que a sociedade faz dela. Isso, por sua vez, depende do grau de desenvolvimento social, do nível de exigência dos indivíduos e das possibilidades políticas e econômicas do momento mediado pelas relações concretas estabelecidas na luta social. E, quando falamos de lutas sociais, queremos dizer que a sociedade não é uma grande confraria, harmônica e pacífica, muito ao contrário, é um espaço de lutas, de conflitos e disputas. Dito de outro modo significa afirmar que a educação não é algo neutro, ela reflete e é marcada pelas lutas travadas nas disputas pela sobrevivência em sociedade (id, *ibid.*, p. 08).

Em concordância com os autores, afirmamos que a educação tem muito a contribuir, tanto no desvelamento das ideologias e na desmistificação das falsas expectativas atribuídas a ela, quanto para conhecer cientificamente a realidade, ir à raiz das questões e subverter a ordem vigente. Partindo do pressuposto de que a escola, inserida no campo contraditório de uma sociedade de classes, configura-se como instrumento dos interesses do capital, podendo se configurar também como um instrumento de mediação na negação destas relações sociais

de produção e instrumento para a construção de condições de superação das relações sociais de classe, se articulada com interesses antagônicos aos do capital.

Nessa perspectiva, comungamos com o pensamento de Almeida e Rodrigues (2012), que não se deve pensá-la desvinculada das condições reais de produção da existência, ou seja, edificar a educação em um terreno que fortaleça os significados da liberdade, da democracia e da emancipação. Deve-se, necessariamente, estar articulada às lutas pelo acesso à saúde, ao trabalho digno, à moradia, ao lazer, à cultura e aos demais direitos que se encontram ausentes das condições de vida da maioria dos brasileiros, procurando contribuir para superar, conforme aponta Almeida (*apud* ALMEIDA e RODRIGUES, 2012), “o amplo processo de desumanização que se encontra em curso em nosso planeta”.

O significado da educação é mais amplo que sua denominação enquanto política pública:

A educação pode ser tomada como um dos mais complexos processos constitutivos da vida social. A compreensão da educação como totalidade histórica ultrapassa em muito a abordagem da sua institucionalização nos marcos das ações reguladoras do Estado. A história da educação articula de modo não linear a relação entre as esferas privada e pública, grupal e comunitária, econômica e ideológica da vida em sociedade. Não se propõe aqui a um exame detalhado destas relações, mas a uma explicitação necessária quanto ao modo de abordar o campo da política educacional. Considerando, portanto, a educação como uma dimensão complexa e histórica da vida social, compreende-se a política educacional como uma dada expressão das lutas sociais, em particular, aquelas travadas em torno da disputa pela hegemonia no campo da cultura que não pode ser pensada de forma desconexa da sua dinâmica particular com o mundo da produção (ALMEIDA *apud* ALMEIDA E RODRIGUES, 2012, p. 95).

Portanto a educação tem um significado na dimensão da vida social e é área em disputa no campo das políticas públicas. É parte do processo de legitimação do Estado e, ao mesmo tempo, do processo de conquistas sociais que levou ao reconhecimento da educação como direito social. Em outras palavras, é também resultado da resistência e luta travada no campo dos movimentos sociais, sindical e mesmo das experiências educacionais legitimadas em escolas e meios acadêmicos. Afirma Almeida (*apud* ALMEIDA e RODRIGUES, 2012) que este movimento constitui-se como uma das faces da questão social justamente por

concluir um processo de politização em torno do reconhecimento e do atendimento a algumas necessidades que não pertencem mais exclusivamente à esfera da reprodução privada e ingressaram nas agendas da esfera pública.

Na tentativa de articular o ponto histórico entre as mudanças na gestão pública, no mundo do trabalho e na política educacional, fazemos um decurso à década de 1960. Frigotto (1989) demarca, naquela década, o surgimento de uma tese que afirma que é possível superar a desigualdade da sociedade investindo em “capital humano”. A ideia central é a de que o investimento em habilidades e instruções para os trabalhadores poderia potencializar a sua renda, colocando a educação como principal produtora de capacidade de trabalho. Trata-se de um investimento como qualquer outro. A partir desta teoria, a educação é anunciada como forma de ascensão social.

Para Frigotto (1989), a concepção econômica de educação, veiculada pela teoria do capital humano, é um produto histórico determinado, conseqüente da evolução das relações sociais de produção capitalista. Sua necessidade ocorreu na fase monopolista, a partir da década de 1960 e na fase intervencionista do Estado. Assim, a tese que expressa a valorização da escolarização é produto de um contexto histórico e se coloca a serviço do movimento geral do capital para superar as crises inerentes ao seu movimento.

Já nos últimos anos, ganhou destaque a exaltação do conceito de empregabilidade: a educação recebe a função de gerar capacidade competitiva e individual para os sujeitos (LANDIM, 2009). Tal exaltação da capacidade de empregabilidade transfere para o trabalhador a responsabilidade de obtenção de sucesso na vida laboral, a ascensão social passa a ser resultado do esforço, capacidade e iniciativa de cada um, ao passo que o insucesso profissional e o desemprego são problemas individuais de falta de esforço. Assim, o que se pretende não é mais formar para um determinado posto de trabalho. Observa-se, de acordo com Gentili (2005), uma transferência da função da escola como âmbito de formação para o emprego para uma ênfase em desempenhar uma formação para o desemprego. O discurso da empregabilidade, no que se refere a esta relação trabalho-emprego, vai ao encontro das ideias difundidas pela Teoria do Capital Humano.

No entanto, segundo Frigotto (1998), frente às novas exigências do modo de produção capitalista, voltados para os conceitos de flexibilidade, polivalência, trabalho em equipe, qualidade total, etc, ganha destaque ainda uma nova tese central, a da *sociedade do conhecimento*, que coloca em pauta uma formação que privilegia o conhecimento abstrato, valores e formas de comportamentos, necessários à nova forma de organização da produção, também elementos do capital humano, mas, além disso, enfatiza os projetos formativos na perspectiva da individualização colocando como forma de escapar ao desemprego, à constante adaptação e às exigências do mercado, sugerindo que não haverá trabalho para todos.

Para Almeida e Rodrigues (2012), estamos diante de uma importante mudança de cunho ideológico no campo educacional, que é a da recomposição da ideia de uma educação voltada para a formação da força de trabalho, articulada à ideia de que o trabalhador deve ser empreendedor de si mesmo. Considerando que a perspectiva de pleno emprego da fase Keynesianista não ocupa mais lugar central nas formulações das políticas educacionais, ganha força a ideia da empregabilidade e do empreendedorismo, que reforça a ideologia do individualismo e esvazia o sentido de esfera pública no mesmo movimento que fortalece as estratégias forjadas na esfera privada.

Os mesmos autores chamam a atenção para dispensar o devido cuidado com a compreensão da educação como “estratégia central” no processo de transformação social. Ambos alertam que esta tese desvincula a educação das condições materiais de produção e reprodução social; é “parte de uma construção formulada no âmbito de um dado projeto de modernidade e que encobre diferentes problemas, o principal deles é o de reduzir a esfera política à educativa”. Contudo, os autores afirmam que a de a educação ter lugar estratégico no processo de superação da sociedade de classes (id, *ibid.*, p. 98).

As variadas formas de desqualificação do trabalho educativo escolar, principalmente destinado à classe trabalhadora, encontram sua base na forma de o Estado gerir a política educacional. No caso brasileiro, os mecanismos são as “reformas” do Estado neste campo, que claramente mantêm e reproduzem as relações sociais dominantes.

As “reformas” educacionais na América Latina, em especial as “reformas” brasileiras, são concretizadas pelo Estado nos moldes das agências multilaterais, no contexto da

mundialização do capitalismo. Direcionadas por uma razão instrumental e pela busca de consenso social geral, essencial no processo de mercantilização da esfera política, em geral, e da esfera educacional em particular, que se constitui como espaço privilegiado para o Estado, de formação do ser social e de construção de um novo pacto social (SILVA JR., 2002, p. 76).

Para Leher (1999), na América Latina as “reformas” educacionais estão trazendo consequências graves para a educação e para os trabalhadores que a concretizam. E o papel dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, neste processo de ajuste da educação ao novo padrão da política e economia capitalista, tem sido fundamental. A propósito, o Banco Mundial é posto pelo autor como Ministério da Educação dos Países Periféricos por dar a direção política e técnica das “reformas” educacionais desses países, colocando a educação como enfoque das políticas de combate à pobreza numa tentativa de mascarar as contradições resultantes do sistema.

Novamente Almeida e Rodrigues (2012) nos chamam a atenção para o modo como vem ocorrendo a interface de diferentes programas sociais com a educação. São vários os programas no campo da cultura, do lazer, da política de atenção à criança e ao adolescente, da política para a juventude, da assistência, do trabalho e do enfrentamento à pobreza que preveem ações articuladas com a educação e muitas delas estão aliadas às exigências dos organismos multilaterais internacionais e encobrem um processo de aligeiramento da formação. Encobrem também as dificuldades que representam o ingresso ou retorno dos segmentos sociais à escola, além de valorizar a educação, não como direito subjetivo e sim como estratégia de sobrevivência à medida em que é vinculada ao acesso de algum recurso social.

Fato é que as “reformas” educacionais no Brasil se inserem no campo das concepções neoliberais. Seu marco inicial foi a participação do governo brasileiro na “Conferência de Educação para Todos” realizada na Tailândia, em 1990, organizada e financiada por organismos internacionais – Banco Mundial, UNESCO, UNICEF e PNUD. É nesta década que se apresenta um cenário de reuniões mundiais organizadas pela UNESCO, em geral com financiamento e assessoria do Banco Mundial (SILVA JR., 2002).

Landim (2009) aponta que a Conferência deixa explícita uma compreensão neoliberal. Como resultado desta, ressalta a produção de um programa de educação seletiva para as massas que difundiu o “conceito de necessidades básicas de aprendizagem, que passou a ser o norte dos discursos e defesas de intelectuais orgânicos ao capital” (id, *ibid.*, p. 54). Para explicar tal conceito cita Mello que justifica ser “mais fácil firmar consensos quando existe clareza sobre o que é básico – aprender o indispensável para participar e produzir no mundo moderno” (*apud* LANDIM, 2009, p. 54).

Landim acrescenta que tal conceito surge junto à noção de competência, que vai nortear as políticas educacionais a partir dos anos 1990 sob o mote de que o indivíduo deve portar novos requisitos exigidos pelo mercado ou “novas competências para a empregabilidade” (*ibid.*, p. 55).

A gestão em andamento no Brasil na época era de Itamar Franco e do Ministro da Educação e do Desporto Murílio de Avellar Hingel, que organizam um movimento em prol da valorização da educação. Resultou deste movimento, a partir do acordo MEC/UNESCO, a publicação pelo MEC do “Plano decenal de educação para todos”, que exclui do processo de sua formulação instâncias como secretarias estaduais, associações docentes, profissionais e científicas. Ou seja, não houve discussão com coletivos que vinham refletindo sobre os caminhos da educação brasileira. Neste Plano, em um olhar aparente, a escola teria uma gestão autônoma, atenderia os objetivos da comunidade em que ela se inseria, com apoio e sem intervenção central. Para além da aparência estava clara a eficiente produção ideológica que se pretendia (SILVA JR., 2002).

Ainda como parte do “Plano decenal de educação para todos”, com o objetivo de estabelecer orientação para sua construção, foi realizada em Brasília, em maio de 1993 a “Semana Nacional de Educação para Todos”. Nesta foi estabelecido o *Compromisso nacional de educação para todos*. O evento foi coordenado pelo ministro da Educação e do Desporto, pelo presidente dos fóruns dos Conselhos Estaduais de Educação; por Miguel Angel Enriquez, representante da UNESCO no Brasil; por Walfrido Mares Guia, presidente do Conselho Nacional de Secretários da Educação (Consed) e que era um dos principais articuladores da “reforma” educacional do Estado de Minas Gerais financiada pelo Banco

Mundial; dentre outros nomes, inclusive da Confederação Nacional das Indústrias e da Varig (id, *ibid.*).

Silva Jr. (2002) definiu o “Plano decenal de educação para todos” como a expressão brasileira do movimento planetário orquestrado pela UNESCO, BIRD/Banco Mundial e orientador das políticas públicas da educação que resultaram na “reforma” educacional brasileira dos anos 1990.

Outros marcos apontados por Landim (2009), que nos auxiliam a enxergar a materialização de um novo modelo educacional, são a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, n. 9.394/96), os Parâmetros Curriculares Nacionais, as Diretrizes Curriculares Nacionais, a criação de Fundos formais para o Financiamento da Educação e a instituição de Sistemas Centralizados de Avaliação do Ensino.

Sobre a LDBEN, Landim (*ibid.*) considera que o projeto aprovado era em muito diferente do projeto construído com a contribuição de entidades da sociedade civil e ignorou reivindicações importantes. Especificamente sobre o financiamento da educação, sua análise coloca como emblemática, a criação do FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - que se configurava como um fundo formal direcionado apenas ao ensino fundamental. Davies (*apud* Landim, 2009) explica que os fundos formais formados por impostos fragmentam a educação escolar e acirram o corporativismo dos trabalhadores da educação; trazem a compreensão de que os percentuais dos impostos, ao invés de serem referências do mínimo a ser aplicado da educação, são seu limite máximo; consideram para base de cálculos apenas alguns impostos e desconsideram o montante maior dos governos que são as contribuições. E, apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, o FUNDEF não fugia a este panorama.

Para Landim (*ibid.*), o FUNDEF reforçou a tese de “concentração e responsabilização governamental no fornecimento do ensino fundamental e na formação profissionalizante aligeirada” que apresentam o claro objetivo de servir como forma de inserção subalterna dos países pobres ao capitalismo globalizado.

No que se refere aos recursos destinados à educação na década de 1990, Frigotto (1996) observa uma prioridade dos investimentos nos produtos didáticos, o que atende à lógica capitalista à medida que beneficia grandes empresários do ramo. Não seguiu a mesma lógica de investimentos o salário dos professores, tampouco se observou investimentos na qualificação destes trabalhadores.

Siqueira (*apud* SILVA, 2012), ao tratar a questão do financiamento, traz dados do relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de 2008, sobre a redução dos gastos com a educação: de 8% em 1996 para 6% em 2005. Destaca ainda a disparidade entre o investimento de recursos para o pagamento da dívida pública e os gastos com educação utilizando como fonte a Auditoria da Dívida de 2007: 32,36% foram os gastos da dívida no orçamento federal, enquanto apenas 2,14% foram gastos com educação.

Outro componente apresentado na análise de Landim que ganha projeção na “reforma” da educação são os Sistemas de Avaliação externa da Educação, inaugurado com a criação do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), sob o discurso de monitorar a efetividade, a eficiência e a equidade da educação brasileira.

Ainda na década de 1990, entre tantas mudanças e novos formatos, o antigo segundo grau passa a configurar-se como uma das etapas da Educação Básica<sup>16</sup> com a promulgação da nova LDB (lei 9394/96), e o Brasil presencia uma ampliação do acesso da classe trabalhadora a esse nível de ensino que oferece educação básica para o trabalho em uma perspectiva geral ou pode oferecer formação técnica, o que não significa mudança na perspectiva educacional. Nota-se que o número de matrículas no ano de 2000 já era mais que o dobro que em 1991: neste ano registrava-se cerca de 3.772.698 matrículas em todo o país quando naquele ano já somavam 8.192.948. (IBGE/PNAD *apud* LANDIM, 2009).

A autora acredita que a LDB promove a fragmentação e desarticulação entre Ensino Médio e Educação Profissional indo ao encontro do posicionamento subalterno do Brasil na divisão internacional do trabalho, bastando uma formação minimalista que contemple a execução e adaptação de tecnologia:

---

<sup>16</sup> A Educação Básica é formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Enquanto o primeiro projeto de LDB sinalizava a formação profissional integrada à formação geral nos seus múltiplos aspectos humanísticos e científico-tecnológicos, o Decreto n. 2208/97 e outros instrumentos legais (como a portaria n. 646/97) vêm não somente proibir a pretendida formação integrada, mas regulamentar formas fragmentadas e aligeiras de educação profissional em função das alegadas necessidades do mercado. O que ocorreu também por iniciativa do Ministério do Trabalho e Emprego, por meio de sua política de formação profissional. (FRIGOTTO, CIAVATTA E RAMOS *apud* LANDIM, 2009, p. 68).

Também a aprovação do Plano Nacional de Educação (lei n. 10.172/2001) é considerada um golpe do referido governo à construção democrática de um plano para a educação do país. O PNE reproduz a defesa de um Ensino Médio Geral e de Massas e este se consolida como a prioridade educacional para o século XXI. Esta afirmação pode ser comprovada, no relatório “*O Ensino Médio no século XXI: Desafios, tendências e prioridades*” da UNESCO; no relatório “*Educação Secundária no Brasil: chegou a hora*” (LANDIM, 2009), nos objetivos de desenvolvimento do milênio postos pelo PNUD, entre outros documentos norteadores da “reforma”.

Quando inicia o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, cria-se uma expectativa de mudanças na estrutura do ensino integrando efetivamente o Ensino Médio ao Ensino Técnico. As expectativas se frustram logo na reestruturação do MEC que colocou o Ensino Médio e a Educação Profissional em secretarias diferentes. Outra série de programas vai distanciar ainda mais a educação geral e profissional, “configurando políticas de caráter compensatório, focalizado e restritivo para a classe trabalhadora” (LANDIM, 2009).

Em 2007, o governo federal lança o Plano de Desenvolvimento da Educação. Silva (2012) problematiza o lançamento do PDE ressaltando que este foi criado ainda sob a vigência do atual Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2001 na gestão de FHC. Esperava-se que Lula, como um dos principais protagonistas de oposição “aos descaminhos do PNE” (que sofreu nove vetos do então presidente FHC no que dizia respeito ao financiamento), revogaria os vetos que tornaram o Plano inexecutável. Mas, na prática, Lula ignorou o PNE e lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), sem avançar na delimitação de condições estruturais para o investimento em educação.

Saviani (2007) demonstra a relação orgânica que o PDE tem com os pactos estabelecidos pela agenda “Compromisso Todos pela Educação”, de 2006. O PDE foi lançado oficialmente junto à promulgação do Decreto n. 6.094, dispondo sobre o “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. A composição global do PDE agregou outras 29 ações do MEC, ou seja, praticamente todos os programas em desenvolvimento. No ensejo do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, o MEC lançou ainda o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) que trata-se de ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infraestrutura.

O autor considera que as ações integrantes do PDE são apresentadas de forma individualizada, justapostas e sem nenhum critério: 17 ações se referem à educação básica, sendo 12 em caráter global e cinco específicas aos níveis de ensino. Entre as 12 situam-se o “FUNDEB”, o “Plano de Metas do PDE-IDEB”, duas ações dirigidas à questão docente (“Piso do Magistério” e “Formação”), complementadas pelos programas de apoio “Transporte Escolar”, “Luz para Todos”, “Saúde nas Escolas”, “Guias de tecnologias”, “Censo pela Internet”, “Mais educação”, “Coleção Educadores” e “Inclusão Digital”. Incide especificamente sobre a Educação Infantil a ação “Proinfância”; especificamente sobre o ensino fundamental, a “Provinha Brasil”, o “Programa Dinheiro Direto nas Escolas”, e o “Gosto de Ler”; e referente ao ensino médio tem-se a “Biblioteca na Escola”. No que se refere à educação superior, o Plano inscreve cinco ações: “Financiamento estudantil e o Programa Universidade para Todos (FIES-PROUNI)”, “Pós-doutorado”, “Professor Equivalente”, “Educação Superior” e o “Programa Incluir: Acessibilidade na Educação Superior”. As modalidades “Educação de Jovens e Adultos” e “Educação Tecnológica e Formação Profissional” também foram contempladas no PDE<sup>17</sup>.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) a partir de 2006 substituiu o FUNDEF, ampliando o raio de ação passando a considerar toda a educação básica.

---

<sup>17</sup> Sobre todos esses programas e modalidades ver Saviani, 2007.

Por tudo, reafirmamos que tais iniciativas podem ser conectadas a um processo de contrarreforma da educação. Veremos que em Minas Gerais também é possível visualizar este quadro.

### 1.3.1 – “Reforma” da Educação em Minas Gerais: questão de prioridade

A ingerência dos organismos internacionais para a educação no Brasil se estendem aos entes da federação. Em Minas Gerais é possível visualizar tal quadro, a partir da realização da “reforma” educacional, no bojo do chamado “Choque de Gestão”.

Ao analisar o lugar que o Estado mineiro ocupa neste cenário, Landim destaca seu empenho na busca de “formas inovadoras de ajustamento ao novo estágio de desenvolvimento sócio-político-econômico”:

(...) em Minas Gerais esse processo possui características específicas à medida em que o Estado não só vem incorporando as novas determinações como consegue antecipar – em determinados momentos algumas medidas referentes aos padrões de desenvolvimento a serem implementados em cada período da história recente. Isso parece revelar que Minas Gerais, por suas especificidades, vem se integrando ao país como ‘laboratório’ dos esforços de modernização capitalista comandados pelo Estado, principalmente a partir da segunda metade do século XX. (MARTINS *apud* LANDIM, 2009, p. 58).

Três fatores corroboram com esta centralidade da educação: a dimensão da participação do sistema educacional na estrutura estatal de Minas Gerais; a ampla distribuição geográfica da Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais (SEE/MG) no território mineiro e a função das escolas na formação do consenso em torno das “reformas”, sua função propriamente educativa (CHEMP *apud* LANDIM, 2009).

Ainda no governo de Hélio Garcia (1991/1994) observaram-se ações de adequação das políticas governamentais mineiras ao padrão neoliberal em curso no país. A política educacional começa a ser atingida. Entre os marcos da “reforma” mineira, Oliveira e Pádua

(*apud* LANDIM, 2009) destacam o Programa de Qualidade Total na Educação (PQTE), decorrente do Plano Brasileiro de Produtividade e Qualidade, formulado no governo Collor. O PQTE foi base para o Projeto Piloto de Implementação do Controle de Qualidade Total que as autoras ressaltam ter configurado como a “menina dos olhos” da educação mineira. O projeto foi implantado através de Gerências de Qualidade Total (GQT) nos órgãos da SEE/MG, Superintendências e em escolas selecionadas. Tal projeto pode ser entendido como uma transferência do modelo toyotista para a educação, visando o aumento de produtividade com a redução de custos (LANDIM, 2009).

Outro marco, este durante os anos de governo de Eduardo Azeredo (1995/1998), que se configurou como estratégia para fixação das orientações dos princípios políticos e pedagógicos neoliberais, com clara perspectiva gerencial, foi o Programa de Melhoria de Qualidade do Ensino Fundamental (ProQualidade), que visou conter a evasão e repetência, acelerar a aprendizagem dos alunos, acelerar o fluxo curricular entre outros. Realizado, em grande parte, com financiamento do Banco Mundial. O ProQualidade contava com subprojetos, como o Programa de Capacitação de Professores (PROCAP) e o Programa de Capacitação para Dirigentes de Escolas Públicas de Minas Gerais (PROCAD).

Segundo Landim (*ibid*) no período do governo Itamar (1999-2002), Minas Gerais não rompe com a política em curso e trabalha na perspectiva de substituição da noção de qualificação pela noção de competência, sugerindo às incertezas quanto ao mercado de trabalho, e mantém o foco na qualidade entendida como resultados. Neste governo cria-se o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública (SIMAVE), e promove-se a segunda fase do PROCAD.

Em 2003, Aécio Neves inicia seu mandato propalando que a educação é um grande desafio a ser enfrentado pelo governo de Minas e a coloca como prioridade absoluta. O discurso mineiro é encantador se não enxergado com olhos críticos. Ao buscar a essência desse projeto, percebe-se que ele está impregnado de todas as palavras de ordem postas ao direcionamento da educação aos países da América Latina e Caribe; as quais já se demonstrou que o Brasil obedece à risca. O governo de Aécio dá continuidade à “reforma” e a aprofunda, adotando de forma contundente os princípios gerenciais do setor privado.

Na revista da Secretaria de Governo intitulada: “Choque de Gestão e Educação”, que tem por objetivo prestar contas e divulgar o resultado do novo modelo de gerenciamento na educação, pode ser confirmada a fundamentação das diretrizes da “reforma” gerencial do Estado na educação de Minas: observa-se o discurso da redução de custos, da eliminação do desperdício, eficiência, criação de metas a serem atingidas, alcance de resultados, fiscalização, avaliação de desempenho, etc.

Na sustentação de seu discurso, Neves adota uma série de projetos e programas divulgados como inovadores e com o objetivo de melhorar a qualidade do ensino público. A primeira ação, de forma pioneira no país, foi ampliar de oito para nove anos a duração do ensino fundamental, considerando que dessa forma o aluno tem mais tempo para aprender e os professores para ensinar; criação do Programa de Avaliação de Alfabetização (PROALFA), um sistema de avaliação criado pelo governo de Minas que mede o nível de leitura e escrita dos alunos de oito anos de idade matriculados no 3º ano do ensino fundamental; programas focalizados como o “Escola Viva Comunidade Ativa”, que focam alunos que estudam em escolas localizadas em áreas de risco social e o “Aluno em Tempo Integral”, focado nos alunos que vivem em áreas de grande vulnerabilidade social. Visando a formação de força de trabalho para o mercado, através do “Programa de Educação Profissional”, o Estado compra vagas em cursos técnicos de instituições privadas e públicas para os alunos, sob a alegação de que construir prédio para efetivar o programa demoraria muito tempo (LANDIM, 2009).

O sucessor de Aécio no governo, após dois mandatos, é Antônio Anastasia, que percorre os caminhos trilhados por Aécio, estruturando os Programas Complementares e os Estruturadores. Dentro destes últimos, destacamos o Projeto Escola-Referência, que será tratado especificamente a seguir, por se referir, como analisado em Landim (ibid.), a um projeto que materializa todas as mudanças incorporadas pelo Estado mineiro, em nossa concepção, na lógica da contrarreforma.

Desse modo, Minas Gerais, para além da aparência do discurso sensível pela qualidade da política educacional, vem se configurando como um exemplo para o Brasil da gerência da educação sob a tríade “qualidade-produtividade-rentabilidade”, conforme aponta Gentili

(2007), que pode ser compreendida no bojo da redivisão internacional no campo da educação. Conforme nos aponta Pinto (2012, p. 29) os países estão sendo pressionados a adequarem seus sistemas educacionais à menor demanda de conhecimento avançado e, ao mesmo tempo a educação passa a ser “a verdadeira riqueza das nações” e deve ser adequada ao capitalismo intelectualizado e moderno: “o ensino a serviço do mercado, ainda que na retórica se formule a serviço da sociedade”.

Silva Jr. (2002, p. 36) pensando neste movimento de extensão do capital para novas esferas sociais, mercantilizando, por exemplo, a educação e as políticas educacionais, reflete sobre a produção de relações sociais que se materializam em práticas humanas orientadas pela racionalidade do capital, que se tomadas como conformadoras do sujeito e transformadoras dos processos sociais produzem uma sociedade mercantilizada de forma totalizante. A esfera educacional torna-se um “quase mercado”, em suas palavras:

“a escola assemelha-se a um empório e o individualismo possessivo articulado à competitividade tornam-se os valores máximos de nossa educação subordinada ao mercado. Uma sociedade cujos (...) valores centrais são a produtividade, a utilidade, o individualismo e a competitividade (...)”.

Como se procurou demonstrar, a partir da década de 1990 a educação na América Latina ganha verdadeiramente novos contornos. Os organismos internacionais, como, FMI, Banco Mundial e UNESCO, orientam as “reformas” educacionais em curso. Em acordo com MELO (2005) a educação é nomeada a espinha dorsal das políticas de redução da pobreza e passa a privilegiar o investimento na educação seletiva para as massas, para aqueles que vão, se possível, exercer trabalhos simples.

Vimos que é neste cenário que se inscreve a educação em Minas Gerais e, aqui, um Projeto que se sobressai como o ponto de partida para introduzir a administração gerencial na política educacional é o Projeto Escola-referência. Trataremos dele a seguir.

### **1.3.2- Projeto Escolas-Referência: um exemplo de Minas para o mundo.**

Um ponto de partida emblemático para a compreensão da administração gerencial e sua aplicabilidade na educação é o Projeto Escola-Referência. Seu objetivo é: "desenvolvimento de ações que buscam a reconstrução da excelência na rede pública e a superação do fracasso escolar por meio de uma educação de qualidade que promova a inclusão do aluno na sociedade".

Landim (2009) - assim como nós - afirma que todas as mudanças incorporadas por Minas Gerais no cenário de importação da lógica gerencial privada podem ser materializadas no *Projeto Escolas-Referência*. O projeto-piloto foi implementado em 2003, pela Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEEMG) em três escolas. Dessas, duas eram localizadas em Belo Horizonte e uma em Montes Claros. No ano seguinte, diretores de trezentas e quarenta escolas, de um universo de cento e seis municípios, que atendiam aos critérios do programa<sup>18</sup> foram convocados para uma reunião na capital e foram consultados se disputariam ou não uma das duzentas e vinte vagas oferecidas às escolas para desenvolverem o projeto. Além das duzentas e vinte vagas existentes, mais três escolas se prontificaram a participar e, como estratégia de disseminação do projeto, cada uma delas escolheu outra, localizada dentro da área de atuação da sua Secretaria Regional de Ensino (SRE), tornando-se uma escola associada.

De acordo com a SEEMG, as duzentas e vinte e três escolas foram selecionadas entre as maiores e mais tradicionais de Minas, por se destacarem em sua comunidade pelo trabalho que realizavam, por sua tradição ou pelo número de alunos nos ensinos fundamental e médio. Segundo o governo estadual, o projeto visava tornar tais escolas focos irradiadores da educação no Estado, articulando ainda dois projetos estruturadores do governo de Minas: Ampliação e Melhoria do Ensino Fundamental e Universalização e Melhoria do Ensino Médio (SEEMG, acesso em abril de 2011).

---

<sup>18</sup> Os critérios estabelecidos pela Secretaria Estadual de Educação foram: escolas cuja localização esteja em municípios com mais de 30 mil habitantes e contarem com mais de mil alunos no ensino médio (Cf.: [www.educacao.mg.gov.br](http://www.educacao.mg.gov.br)).

O documento intitulado “Qualidade e tradição”, divulgado no site da SEEMG, exalta o projeto *Escolas-Referência* como precursor do resgate da qualidade e da tradição das escolas estaduais, num contexto em que o grande desafio observado pelo Estado é tornar as escolas bem sucedidas na formação de todos os alunos que procuram a rede pública, e não apenas de uma elite que a frequentava há poucas décadas. O Estado mineiro considera este projeto um exemplo de sucesso por seu foco bem definido e por que as escolas participantes têm o reconhecimento da comunidade em que atuam.

Segundo o mesmo documento, o processo de seleção das escolas foi concorrencial. Venceram as escolas que apresentaram os melhores projetos e o maior percentual de envolvimento dos educadores. Cada escola escolheu uma associada para compartilhar os benefícios do projeto, boas ideias e práticas educativas para multiplicar os resultados.

Pode-se afirmar que o governo mineiro depositou toda sua perspectiva de superação dos “desafios” para a educação em Minas no projeto em questão. Basta analisar o afirmativo presente no sítio institucional da SEEMG:

Esse é o ideal de escola pública de excelência que alimenta o Projeto Escolas-Referência da Rede Estadual de Minas Gerais, o qual pretende fazer de cada escola, que já se aproximou ou que está mais próximo desse ideal, um ponto de irradiação da mudança no sistema de ensino. 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, conseguiram alcançar o reconhecimento da comunidade em que atuam.

O compromisso do Projeto Escolas-Referência é com o ideal da construção de uma escola pública de excelência para todos. As Escolas-Referência têm como foco o desempenho escolar dos alunos, convergindo todas as ações cotidianas para melhorar a aprendizagem destes alunos devendo atuar como: Um grupo socialmente competente constituído de pessoas reflexivas, que se envolvem diante das dificuldades, formando alunos com chance de terem sucesso em seus projetos de vida (MINAS GERAIS/SEE, ACESSO EM MARÇO DE 2011).

Segundo entrevista com a Superintendente Regional de Ensino de Juiz e fora, em 20 de junho de 2011, no âmbito desta superintendência há um universo de cinquenta escolas

estaduais, que reúnem aproximadamente dois mil e duzentos docentes. De acordo com os dados da Superintendência de Modalidades e Temáticas Especiais de Ensino, ligada à Superintendência de Ensino Médio e Profissional, por sua vez subordinada à Subsecretaria de Desenvolvimento de Educação Básica da SEEMG, estão inseridas na relação de escolas que fazem parte do Projeto Escolas-Referência no âmbito desta superintendência, treze escolas, a saber:

Quadro 1: Relação de Escolas-Referências 2009 e 2010.

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS					
SUBSECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA					
SUPERINTENDÊNCIA DE ENSINO MÉDIO E PROFISSIONAL					
SUPERINTENDÊNCIA DE MODALIDADES E TEMÁTICAS ESPECIAIS DE ENSINO					
RELAÇÃO DE ESCOLAS-REFERÊNCIA - 2009 E 2010					
SRE	CODIGO MUNICÍPIO	MUNICÍPIO	PÓLO REGIONAL/SEDE	NOME DA ESCOLA	CÓDIGO DA ESCOLA
SRE JUIZ DE FORA	1590	CHACARA	MATA / JUIZ DE FORA	EE BARAO DO RETIRO	68195
SRE JUIZ DE FORA	2130	DESCOBERTO	MATA / JUIZ DE FORA	EE FRANCISCO MANUEL	68276
SRE JUIZ DE FORA	3670	JUIZ DE FORA	MATA / JUIZ DE FORA	EE FERNANDO LOBO	68331
SRE JUIZ DE FORA	3670	JUIZ DE FORA	MATA / JUIZ DE FORA	EE ANTONIO CARLOS	68420
SRE JUIZ DE FORA	3670	JUIZ DE FORA	MATA / JUIZ DE FORA	EE DELFIM MOREIRA	68586
SRE JUIZ DE FORA	3670	JUIZ DE FORA	MATA / JUIZ DE FORA	EE PRES COSTA E SILVA	68764
SRE JUIZ DE FORA	3860	LIMA DUARTE	MATA / JUIZ DE FORA	EE ADALGISA DE PAULA DUQUE	69019
SRE JUIZ DE FORA	3980	MAR DE ESPANHA	MATA / JUIZ DE FORA	EE DE MAR DE ESPANHA	69230
SRE JUIZ DE FORA	5540	RIO NOVO	MATA / JUIZ DE FORA	EE RAULINO PACHECO	69523
SRE JUIZ DE FORA	5590	RIO PRETO	MATA / JUIZ DE FORA	EE DERMEVAL MOURA DE ALMEIDA	69604
SRE JUIZ DE FORA	5930	SANTA RITA DE JAC	MATA / JUIZ DE FORA	EE JOSE MARINHO DE ARAUJO	69850
SRE JUIZ DE FORA	6070	SANTOS DUMONT	MATA / JUIZ DE FORA	EE ENG HENRIQUE DUMONT	69931
SRE JUIZ DE FORA	4020	MARIPA DE MINAS	MATA / JUIZ DE FORA	EE DE ENS MEDIO	322539

*Fonte:* Superintendência Regional de Ensino de Juiz Fora (disponibilizado em 20 de junho de 2011).

Diante desses dados observa-se que 26% das escolas compreendidas no âmbito de atuação da Superintendência de Juiz de Fora são parte deste Projeto, possibilitando afirmar que este é um terreno fértil para a análise, a partir do entendimento de que o mesmo abarca e difunde as mudanças propostas pela “reforma” do Estado. Além disso, segundo dados também da SEEMG, a superintendência de Juiz de Fora, do ano de implantação do programa até 2006, contava com três Escolas-Referência e três associadas, o que demonstra um aumento de aproximadamente 46% de novas adesões ao projeto.

O Relatório Final do Projeto (2006) obtido através da Superintendência de Ensino de Juiz de Fora, que o analisa entre os anos de 2004 a 2006, traz elementos importantes para a compreensão de como este projeto foi pensado, como está sendo efetivado; as ideologias que o impregnam e conformam a atual direção para a educação mineira. Afirma o relatório que a

implantação do projeto se estruturou em torno de ações voltadas para o desenvolvimento global das escolas participantes e que algumas dessas ações foram pensadas em função de sua existência, outras incorporadas a ele a partir de experiências anteriores da rede e das suas escolas. Destacamos as exigências feitas às escolas e o caminho para alcançá-las:

- Elaborar, com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, um projeto de educação próprio, e um plano de ação para implementá-lo.

Para apoiar as escolas nesse processo, foi utilizada uma metodologia de planejamento participativo, a partir da qual todas as duzentas e vinte escolas participantes inicialmente elaboraram seu Plano de Desenvolvimento Pedagógico Institucional (PDPI) e encaminharam à SEEMG para análise e liberação de recursos.

- Constituir Grupos de Desenvolvimento Profissional (GDP) para implementação, em nível local, do Projeto de Desenvolvimento Profissional de Educadores (PDP).

Em 2004 e 2005, as escolas integrantes do Projeto organizaram seus grupos de estudos, que desenvolveram atividades relativas ao CBC - Currículo Básico Comum - e discutiram questões gerais de educação (como planejamento de ensino, avaliação, sala de aula), orientados pelos módulos produzidos pela equipe da SEEMG.

- Participar do Projeto de Capacitação à Distância para Gestores Escolares (PROGESTÃO), tendo em vista a preparação de gestores e futuros gestores escolares para desenvolver um processo de gestão coerente com a escola democrática de qualidade que se almeja para todos.

Em todas as escolas integrantes do Projeto Escolas-Referência, diretores/vice-diretores, professores e especialistas participaram dessa preparação.

A expectativa do governo, apresentada no relatório, é a de que esses três elementos estruturadores possibilitem o desenvolvimento pedagógico e institucional da escola, o desenvolvimento da gestão da educação escolar, o desenvolvimento profissional dos educadores e o desenvolvimento da solidariedade e da cultura do trabalho colaborativo na rede de ensino.

Retirou-se do relatório, que o PDPI é um plano global de desenvolvimento da instituição escolar cuja lógica deve ser compreendida e apropriada por todos os integrantes da comunidade e o processo vivenciado coletivamente, tanto na sua elaboração quanto na sua implementação. Deve fazer com que a escola transforme-se em um grupo operativo, que saiba construir e desenvolver um projeto comum, que seja socialmente competente ofertando um trabalho que seja reconhecido pela sociedade na qual se insere e que aprenda, saiba agir de maneira integrada e autorregulada.

O discurso governamental é de que a elaboração do PDPI para além de uma formalidade administrativa, “envolve uma nova visão de gestão da escola pública”, internalizada e vivenciada no contexto da comunidade escolar, “de forma que todos apreenderam a sua lógica e perceberam o plano elaborado como um compromisso coletivo”. O relatório cita as quatro fases do processo de elaboração do PDPI: 1. Elaboração dos Marcos Referenciais da Escola; 2. Realização do Diagnóstico da Realidade da Escola; 3. Definição e Priorização das Necessidades da Escola; 4. Elaboração do Plano de Ação da Escola.

O desenvolvimento dos marcos referenciais da escola devem ser pensados na perspectiva de um marco intitulado Situacional, em que a escola deve perceber “o mundo atual, com todas as suas contradições e problemas. Um marco Doutrinal, refletido a partir do modo como a escola “configura o mundo almejado, regido por princípios éticos e valores”; e um marco operativo, considerando como a “escola desenha a educação como prática social capaz de contribuir para as transformações desejadas no mundo e nos cidadãos”.

Várias ações foram consideradas “atividades intermediárias” desenvolvidas entre os encontros para elaboração do PDPI. O relatório demonstra que neste processo os professores tiveram uma participação intensa: foram redatores dos encontros, organizaram atividades como reuniões com os pais de alunos, parceiros das escolas e representantes da comunidade escolar, realizaram a consolidação dos trabalhos em textos para serem divulgados em mural das escolas, foram os responsáveis por elaborarem o escopo do projeto de sua escola. Também foram os professores os responsáveis por realizarem discussões com os alunos sobre as ações/projetos pensados para a escola.

Todo este processo foi monitorado e avaliado através de observação/registro de atividades, reuniões com os coordenadores de projetos, relatórios periódicos, grupos focais, dossiê de produção de cada equipe, painéis de andamento de cada projeto/ação, boletins informativos, além do sistema informatizado, instrumento de monitoramento e avaliação online preenchidos pelos técnicos das SREs.

O projeto implantou nas escolas participantes o Programa de Desenvolvimento Profissional (PDP), que em seu discurso é voltado para o desenvolvimento e valorização profissional dos professores. O programa visa adotar estratégias básicas, como a formação de Grupos de Desenvolvimento Profissional (GDP), que tem por objetivo capacitar continuamente os professores das Escolas-Referência no decorrer do ano, considerando o cenário de reformulação da educação básica mineira. Apresenta-se como uma proposta que valoriza o educador e a elevação de seu nível de profissionalização. Contudo, a metodologia de trabalho adotada no PDP, transfere mais atividades aos docentes, impondo a eles a necessidade de “um esforço contínuo para articular atividades individuais, trabalhos em grupo, leituras de textos, textos complementares, novas orientações a partir das tarefas, elaboração de projetos comuns de trabalho”.

O GDP funciona através de estudos e trabalhos individuais e em grupo, encontros presenciais com os orientadores, fóruns e bate-papos realizados pela web e constituição de redes de trabalho. Tudo monitorado e avaliado por um orientador indicado pelo coordenador do grupo que por sua vez deve ser escolhido entre os participantes. Em outras palavras, os colegas de trabalho são monitorados e avaliados por outro colega. Com estas ações de capacitação dos profissionais, o estado mineiro espera colher como resultados para o sistema educacional, entre outros, uma mudança no ambiente escolar expandindo limites e possibilidades da escola.

A respeito do PROGESTÃO, os objetivos são potencializar e aprimorar o desempenho dos profissionais para a gestão escolar, “proporcionar aos dirigentes, professores e especialistas da educação um suporte teórico metodológico que os capacite para a construção de uma educação de qualidade”, “compreender o processo de ensino - aprendizagem como eixo central da gestão escolar” e “reconhecer a importância da gestão democrática no

processo global de democratização do ensino e da sociedade”. Redimensionar as funções administrativas escolares numa perspectiva de gestão participativa e fornecer condições técnico-metodológicas para preparação e desenvolvimento de projetos nesta perspectiva, “investigar temas relativos à formação e à prática profissional, priorizando os relacionados à gestão colegiada e democrática da escola, a liderança educacional, a elaboração de projetos educativos e ao planejamento escolar, integrando estudos teóricos com a reflexão”.

Como consta no Relatório, a SEEMG espera que a partir do PROGESTÃO os profissionais devam:

“atuar em cooperação com a comunidade escolar, construir consensos, liderar e desenvolver equipes e lideranças, desenvolver relações de parceria e de negociação, coordenar processos estratégicos de decisão e de resolução de conflitos, interpretar e avaliar desempenho e resultados escolares, desenvolver estratégias de comunicação e compreender o contexto em que se desenvolve a prática educativa” (PROJETO ESCOLAS-REFERÊNCIA: RELATÓRIO FINAL 2004/2006, p. 34).

Com essa pretensão, os participantes precisam cumprir uma carga horária de duzentas e setenta e seis horas, distribuídas entre estudos à distância, individual e em equipe. Os profissionais são ainda avaliados de forma contínua e deverão obter 80% de aproveitamento para aprovação no curso. Essas avaliações são compostas por cadernos de atividades, relatórios de aplicação online e provas semestrais presenciais relativas aos conteúdos dos módulos. Contudo, cada escola pode inscrever para participar apenas quatro servidores de seu quadro, em outras palavras, de um corpo escolar, cairá sobre quatro profissionais toda essa responsabilidade.

Quando o educador é aprovado no PROGESTÃO ele pode participar do processo de Certificação Ocupacional que é um exame aplicado para SEEMG, que possibilita ao servidor que for aprovado obter progressos na carreira. Habilita-o a concorrer ao processo eletivo de dirigente escolar. Compreende-se que esta é mais uma estratégia de disseminação das orientações que perpassam as Escolas-Referência e, além disso, os servidores ficam sujeitos a participarem do curso para acesso a essa via de progressão na carreira.

As palavras de Landim (2009, p. 101) elucidam esta análise:

Apesar da sobrecarga de trabalho trazida pela participação dos professores no projeto Escolas-Referência, esses profissionais, em geral, não recebem nenhum acréscimo em suas remunerações mensais. Soma-se a isso, os aviltantes salários recebidos pelos professores da rede estadual de ensino e a ausência de previsão no plano de carreira da categoria de melhoria salarial significativa. Para se ter uma ideia, em 2008, um professor da Educação Básica, efetivo a cerca de dez anos no estado, com curso superior e pós-graduação, tinha um vencimento básico de 500 reais para uma jornada de 24 horas semanais, mais uma complementação para chegar ao teto de 850,00 reais de salário bruto. Essa complementação vai desaparecendo e sendo incorporada ao vencimento básico à medida que o professor for ascendendo na carreira, o que significa que não há perspectivas de melhorias salariais para os professores desta rede de ensino, sem aumento real há mais de 10 anos.

Conclui-se ainda que toda a forma como foi pensada a estrutura dessas capacitações acaba por despertar o individualismo e a concorrência entre os servidores das escolas, à medida que são propostas de capacitação fragmentadas, que não incluem todo o corpo escolar.

Outro exemplo disso é o Projeto Imersão. Este faz parte de um processo de capacitação específico aos professores das escolas que participam dos Projetos Escolas-Referência e Escola Viva – Comunidade Ativa. A capacitação dividiu os professores por áreas e por séries que trabalham. O objetivo deste processo é capacitar os professores dos componentes curriculares dos conteúdos básicos comuns (CBC) proporcionando-lhes maior compreensão e domínio dos conteúdos e metodologias recomendadas nas novas propostas curriculares. Como também não há vagas para todos os professores, a seleção é realizada pelas próprias escolas, que utilizam critérios definidos internamente, mas considerando os já pré-estabelecidos pela SEEMG:

Professores efetivos das escolas participantes dos Projetos Escolas-Referência e Escola Viva, Comunidade Ativa, regentes de aulas do componente curricular a que foi indicado. Caso a escola não tenha professor efetivo no componente curricular disponível, poderá indicar um professor designado. Toda escola deverá garantir a participação de um professor por componente curricular. Cabe ao diretor tomar as providências devidas para que a escola tenha o seu representante. O professor poderá representar duas Escolas-Referência desde que seja no mesmo nível de ensino e repasse a capacitação aos professores das escolas que representa. O professor não

poderá ter tempo implementado para aposentadoria, devendo contar ainda, no mínimo, com cinco anos de exercício. Para participar da capacitação o professor não precisa ser integrante de outros projetos da SEEMG e sim, fazer parte do quadro das Escolas-Referência ou da Escola Viva, Comunidade Ativa. Cada escola deverá indicar um professor de Ensino Médio e um professor das quatro últimas série do Ensino Fundamental, para cada componente curricular, conforme o nível de ensino que oferece. O professor participante deverá ter disponibilidade para permanecer em Belo Horizonte durante a realização da capacitação - quatro semanas. O professor participante deverá comprometer-se em realizar junto à seus pares, a disseminação da capacitação, que deverá constar de 40 horas (PROJETO ESCOLAS-REFERÊNCIA: RELATÓRIO FINAL 2004/2006, p. 39).

Após a capacitação, é responsabilidade do professor repassar aos colegas da própria escola e da escola associada todo o conteúdo apreendido.

Segundo o relatório, houve ainda outros dois Projetos de Capacitação direcionados especificamente aos professores: O “Minas Olímpica”, direcionado aos professores de educação física que precisaram ter 100% de frequência e realizar a disseminação do curso para receber certificação; e o “Cursos de Tecnologia<sup>19</sup>”, que visavam planejar e implementar atividades de orientação para a introdução de disciplinas de qualificação básica para o trabalho no currículo do ensino médio. Este foi ministrado aos professores com uma carga horária de cento e oitenta horas e a eles coube repassar o que aprenderam aos alunos em cursos de carga horária de quarenta horas.

Especificamente para os técnicos da SRE, foi previsto um curso de capacitação em monitoramento e avaliação para dotá-los de competência técnica para monitoramento do Projeto. O conteúdo do curso girou em torno de conceitos básicos sobre planejamento e gestão de projetos educacionais, monitoramento e avaliação de projetos e os instrumentos que seriam utilizados no monitoramento das Escolas-Referência.

Para Landim (2009), as alterações provocadas por este projeto na rotina das escolas participantes vão desde mudanças nas formas de gerir a escola até alterações curriculares, o

---

<sup>19</sup> Capacitação em Informática Instrumental, Montagem e Manutenção de Computadores, Sistema Operacional Linux, Programação em Java, Introdução a Bancos de Dados, Construção de Web Site, Editoração Eletrônica, Ilustração Digital, Produção Fonográfica, Multimídia na Educação, Computação Gráfica, CAD. Sobre a ementa dos cursos ver Relatório Final do Projeto do Projeto Escolas- Referência (2004 a 2006).

que acarreta em um alargamento da sobrecarga de trabalho dos docentes sem alargamento da remuneração e sem investimentos na proporção devida para as escolas. Tal quadro pode alcançar impactos nas condições de saúde dos trabalhadores docentes.

Entre os resultados colhidos durante os três primeiros anos do projeto, o governo divulga a formação de gestores e professores, a distribuição de milhões de livros didáticos, a melhoria da infraestrutura física das escolas, financiamentos de projetos educacionais, criação do programa de aprofundamento de estudo, capacitação de professores em cursos de tecnologia, implantação de laboratórios de informática em quase três mil escolas e a implantação do novo plano curricular do ensino médio (PROJETO ESCOLAS-REFERÊNCIA: RELATÓRIO FINAL 2004/2006).

O governo de Minas Gerais considera o Projeto *Escola-Referência* um exemplo bem sucedido para formar professores capazes de assegurar a aprendizagem dos alunos e garantir o alcance social da educação:

Um grupo socialmente competente constituído de pessoas reflexivas, que se envolvem diante das dificuldades, formando alunos com chance de terem sucesso em seus projetos de vida. O desafio é tornar a escola pública capaz de assegurar a todos o direito constitucional à educação, entendido não apenas como direito de acesso e permanência na escola, mas também como garantia das condições formadoras necessárias à construção dos conhecimentos indispensáveis à compreensão e atuação sobre a realidade (SSE/MG, ACESSO EM ABRIL DE 2011).

Embora o governo mineiro tenha propagado investimentos financeiros na educação, segundo Ricci, em publicação no sítio [www.espacoacademico.com.br](http://www.espacoacademico.com.br), datada de junho de 2006, o programa “Choque de Gestão”, na realidade, provoca impacto negativo sobre os investimentos na área social. No que se refere à política de educação, o corte nos investimentos foi superior a 30% do orçamento previsto, logo no início da gestão de Aécio Neves. O mesmo autor acrescenta que a área educacional vem sofrendo com os cortes de verbas e subordinação à Secretaria de Gestão e Planejamento. Afirma que esta é a secretaria de governo que mais se subordinou às orientações de cortes de gastos, sem esboçar reações

significativas, resultando na pulverização de iniciativas, que mantém pouca unidade entre si e não chegam a esboçar uma política global para o Estado.

Contraditoriamente, ao passo que o projeto *Escolas-Referência* busca consolidar uma concepção de excelência do serviço escolar, observa-se que as condições postas sugerem que a qualidade se baseia na capacidade dos educadores gerirem e pleitearem novos recursos, seja com a SEE/MG ou com parcerias privadas.

A análise de Landim (2009), com a qual concordamos, é bastante dura. A escola deve então assumir uma postura empreendedora para encontrar soluções para a falta de recursos. Caso não consigam prestar um serviço considerado de excelência, os educadores tornam-se culpados. Esta visão justifica a introdução por parte do Estado de Minas Gerais dos métodos de avaliação de desempenho e a subordinação da carreira à produtividade do servidor. Desta forma, as *Escolas-Referência* são utilizadas como forma de introduzir e veicular a lógica de mercado no sistema educacional mineiro, com menor custo-benefício, busca por resultados e de formação do consenso na comunidade escolar.

Ricci (2006) avalia que as escolas-referência se constituem numa política anacrônica, que retoma princípios do governo federal dos anos 1970, criando privilégios para alguns alunos. Em sua opinião é a focalização das políticas sociais levada ao seu extremo. Tal avaliação é compartilhada por Landim (2009). Segundo a autora, este projeto acaba por fomentar a competitividade entre as comunidades escolares que são contempladas com a possibilidade de implantar o projeto, por serem consideradas as escolas que obtiverem mais sucesso e as que não foram contempladas. Cria-se um ambiente de disputa nas relações entre os sujeitos envolvidos e os não envolvidos no projeto.

As duzentas e vinte e três escolas que implementaram o projeto reúnem mais de trezentos e cinquenta mil alunos e estão distribuídas em cento e seis municípios, onde se concentra 65% da população do Estado. A SEE apresenta estes e outros resultados na tabela a seguir:

<b>Projeto Escolas-Referência</b>
-----------------------------------

Ano de implantação:	2004
Número de municípios (abrangendo 65% da população de Minas)	106
Número de escolas	223
Escolas associadas	223
Educadores envolvidos	11 mil
Total de alunos beneficiados	359.802
Investimento em obras (ampliação e reforma nos 220 prédios escolares)	R\$ 50,4 milhões

*Fonte:* Superintendência Regional de Ensino de Juiz de Fora. (Acesso em abril de 2011)

Em concordância com Landim (2009), as *Escolas-Referência* configuram-se como porta de entrada para a adoção do modelo gerencial de gestão na educação. Neste sentido, essas escolas têm protagonizado as novas formas de trabalho impostas aos docentes:

Os professores das Escolas-Referência começam a ter um relativo aumento da carga horária e um evidente aumento da carga de trabalho. As horas de atividade extraclasse dos professores são apropriadas para atividades dentro da escola, sem contar a sobrecarga de trabalho que o professor adquire pela participação e repasse de cursos, grupos de estudo e elaboração de projetos. Observamos que essa prática já tem sido estendida para todos os professores da rede (id, *ibid.*, p. 99).

Interessa conhecer quais os impactos do projeto para o trabalho docente. Segundo Landim, a única coisa que aumentou para os docentes destas escolas foi a cobrança, já que não houve a efetiva valorização profissional e salarial desses educadores.

Pelo exposto, compreende-se que a “reforma” gerencial do aparelho do Estado, expressão da política neoliberal no Brasil, estabelece novos determinantes para gestão da política educacional e do processo de trabalho no setor. Esta compreensão é o que permite afirmar que a administração gerencial, claramente visualizada na política educacional mineira, incide diretamente sobre a condição de saúde dos trabalhadores docentes do Estado. Trataremos deste assunto, na sequência.

## **CAPÍTULO II: O significado do Trabalho e a Saúde do trabalhador**

### **2.1 – O trabalho que dá a vida e o trabalho que adocece.**

Este estudo vincula-se ao campo da saúde do trabalhador. Neste sentido, não pode prescindir da discussão acerca do significado do trabalho e das especificidades por ele assumidas sob o modo de produção capitalista. A busca dessa compreensão será baseada na teoria social crítica, em que um autor é fundamental e possibilita a análise do trabalho através de sua visão ontológica, Marx.

É Marx quem afirma, em O Capital “[...] que o que distingue, de antemão, o pior arquiteto da melhor abelha é que ele construiu o favo em sua cabeça, antes de construí-lo em cera” (Marx, 1983, p. 149).

O autor ensinou que o trabalho é essência da vida humana por que é condição para sua existência social e é, portanto, o caráter genérico do homem:

Pois primeiramente o trabalho, a atividade vital, (...) a vida produtiva é, porém, a vida genérica. É a vida engendradora de vida. No modo da atividade vital encontra-se o caráter inteiro de uma espécie, seu caráter genérico, e a atividade consciente livre é o caráter genérico do homem (MARX, 2008, p. 84).

Portanto, na concepção marxista, o centro da relação ativa do homem com o seu ambiente natural e social, de sua práxis, é o trabalho. É ainda o que o distingue de outras espécies, é o elemento distintivo do gênero humano. É por meio do trabalho que o homem se relaciona com a natureza. Ao mesmo tempo em que o indivíduo transforma a natureza que lhe é externa, transforma também sua própria natureza humana. Exatamente neste ponto, para Antunes (2004), há a conversão do trabalho social num elemento central do desenvolvimento da sociabilidade humana. Na esteira deste pensamento é possível afirmar que as diferentes formas de organização do trabalho resultarão na formação de diferentes tipos de homens. Assim, a forma de produzir especificamente capitalista resulta na formação de um trabalhador que também lhe é específico.

Para Marx, entender a sociedade capitalista sugere essencialmente entender a forma como o trabalho se organiza e como o trabalhador se insere neste processo. Trata-se de entender a produção – e a própria sociedade – a partir de uma dupla dimensão: a da desqualificação e a da alienação. A primeira é visível quando o trabalhador se transforma em um apêndice da máquina, ainda que continue com sua capacidade teleológica; a segunda, a da alienação, manifesta-se quando o processo de trabalho exclui o trabalhador de seu produto e do próprio processo de produção:

O trabalho como atividade vital, se configura então como trabalho alienado, expressão de uma relação social fundada na propriedade privada, no capital e no dinheiro. Alienado frente ao produto de seu trabalho e frente ao próprio ato de produção da vida material, o ser social torna-se um ser estranho frente a ele mesmo: o homem estranha-se em relação ao próprio homem, tornando-se estranho em relação ao gênero humano, como também nos mostrou Marx (ANTUNES, 2004, p. 09).

O estranhamento é condição do trabalho sob a sociedade capitalista. Neste caminho, parte-se da compreensão de que é imperativo ter como referência central a análise do processo de trabalho para aclarar a relação trabalho-saúde e sua manifestação na saúde do trabalhador.

O processo de trabalho consiste na utilização da força de trabalho que o seu comprador consome ao fazer trabalhar o seu vendedor. Assim, a força de trabalho deixa de ser potência para ser força de trabalho realmente ativa. O capitalista faz o trabalhador produzir mercadoria, representada em valores de uso ou bens que se realizam para o capitalista e sob o seu controle (ANTUNES, 2004).

Antunes (ibid.) demonstra dois fatores peculiares deste decurso. Em primeiro está que o trabalhador realiza seu trabalho sob o controle do capitalista, ou seja, o capitalista supervisiona todo o processo para que o trabalho se realize em ordem, e para que os meios de produção sejam utilizados de acordo com os fins pensados, sem desperdícios. Em segundo está que o produto do trabalho não é do trabalhador e sim do capitalista que apenas paga ao trabalhador o valor da força de trabalho comprada.

O capitalista, mediante a compra da força de trabalho, incorporou o próprio trabalho, como fermento vivo, aos elementos mortos constitutivos do produto, que lhe pertencem igualmente. Do seu ponto de vista, o processo de trabalho é apenas o consumo da mercadoria, força de trabalho por ele comprada, que só pode, no entanto, consumir ao acrescentar-lhe meios de produção. O processo de trabalho é um processo entre coisas que o capitalista comprou, entre coisas que lhe pertencem (id, ibid.. p. 40).

Ocorre então que no modo de produção capitalista, além do trabalhador ter que executar o que outros concebem sem muitas vezes compreender a destinação social do que produziu; não há domínio, inclusive, do ritmo da produção que é ditado por gestores. Os trabalhadores são alienados da natureza, de si mesmos, dos outros homens, do trabalho e de seus produtos, e, como respostas, podem construir formas de resistência através das lutas sociais. O capital responde a essas formas de resistência com concessões impostas pela força dessas lutas, ao mesmo tempo em que aprimora os métodos de exploração e dominação que degradam o trabalho.

Cohn e Marsiglia (1993) estudam os diferentes processos de trabalho que se desenvolvem no interior da ordem capitalista. Afirmam que se o processo histórico determina as formas concretas que assumem as sociedades, a determinação histórica não tem caráter de uma imposição e nem apresenta um caráter rígido. Assim, no modo de produção, a maneira pela qual os processos de trabalho são organizados e desenvolvidos, não depende apenas da

tecnologia empregada, mas é basicamente o produto histórico das relações sociais dominantes nessas sociedades.

Assim, as autoras dizem que as transformações do processo de trabalho capitalista têm duas expressões: anunciam a obrigação de ampliar constantemente a produtividade tendo em vista a necessidade de acumulação do capital e, ao mesmo tempo, expressam o enfretamento à resistência dos trabalhadores para que a própria acumulação se efetive. Por essas razões o processo de trabalho é um processo técnico, social e econômico e os instrumentos de trabalho são o resultado de determinadas relações de classe e do desenvolvimento científico-tecnológico.

Neste caminho, duas demandas se apresentam à acumulação do capital: o processo de trabalho deve ser controlado para que o trabalhador produza, através de formas cada vez mais avançadas de divisão do trabalho, transferindo conhecimento e iniciativa do trabalhador para a máquina; e o desenvolvimento dos instrumentos de trabalho para o incremento da produtividade do trabalho.

No processo de trabalho tipicamente capitalista, cada vez mais os homens se relacionam com outros homens e com a natureza de forma cada vez mais profunda e sofisticada. Esta evolução do processo de trabalho, ao mesmo passo que permite inovações que possibilitam a produção de bens cada vez mais sofisticados, em grande escala, e a redução de algumas cargas de trabalho, também tem acarretado problemas, que podem colocar em xeque o próprio sentido do trabalho humano.

Está claro que o trabalho em si não é nocivo e perigoso à saúde, ao contrário, é favorável à saúde física e mental do trabalhador. Entretanto, a forma como ele é organizado pelo próprio homem pode torná-lo nocivo e perigoso. Segundo Cohn e Marsiglia (1993), o avanço da industrialização não só não resolveu os problemas básicos que levam à miséria como ainda levou à elevação das doenças crônico-degenerativas, cardiovasculares, profissionais, mentais e do câncer.

Dejours (*apud* COHN e MARSIGLIA, 1993) utiliza a distinção entre condições de trabalho e organização de trabalho para discutir as repercussões do processo de trabalho sobre a saúde do trabalhador. As condições de trabalho seriam as condições físicas, químicas e

biológicas do ambiente de trabalho, como temperatura, vibrações, radiações, poeiras e ruídos, repercutindo sobre as condições físicas do trabalhador. Já a organização do trabalho se refere à divisão técnica e social, como hierarquia interna dos trabalhadores, controle do ritmo de trabalho e padrão de sociabilidade interna, o que repercute sobre a saúde mental do trabalhador, causando tanto sofrimento psíquico e doenças mentais como também doenças físicas.

Sobre as condições de trabalho inadequadas às necessidades do trabalhador, Lemos (2007) afirma que geram um sofrimento traduzido por um estado de ansiedade que raramente se concretiza em palavras, impactando primeiro o corpo. Já no que diz respeito ao conteúdo da tarefa, o impacto maior é, sobretudo, mental, mas pode igualmente se traduzir em doenças somáticas.

Neste caminho, a alienação, no sentido psiquiátrico, se coloca equivalente ao conceito marxista dos manuscritos de 1844, de “substituição da vontade própria do sujeito pela do objeto” (LEMOS, 2007, p. 44):

[...] passaria pelas ideologias defensivas sujeito acabaria por confundir seus desejos próprios com a injunção organizacional que substitui seu livre arbítrio. O indivíduo acabaria por tolerar tudo sem fazer triunfar sua própria vontade. A organização do trabalho seria o veículo da vontade de um outro, a tal ponto poderosa que, no fim, o trabalhador se sente habitado pelo estranho. A alienação seria uma verdade clínica que, no caso do trabalho, toma a forma de um conflito onde o desejo do trabalhador capitulou frente à injunção patronal.

Acrescenta a autora que qualquer que seja o regime político considerado, na medida em que se pretende superar os obstáculos socioeconômicos à felicidade, deverá ser julgado por sua capacidade de levar em conta a relação conflituosa entre organização do trabalho e aparelho mental.

Um dos principais fatores ligados à precariedade do trabalho é, em sua opinião, o medo da demissão. Isso por que este medo pode acarretar a “intensificação do trabalho, a neutralização da mobilização coletiva, a estratégia defensiva do silêncio, da cegueira, da surdez, com a negação do sofrimento alheio e a omissão do seu” (LEMOS, 2007, p. 45).

A autora justifica essas reações:

Bourdieu (1979) considera que essas reações são provocadas por um processo que denomina de “inculcação simbólica”, onde o discurso neoliberal e da globalização se constituem numa “sociodiceia”, uma ideia forçada, utilizada pelos privilegiados para justificar os privilégios, impondo uma ordem inevitável nas coisas, uma crença, uma verdade irrefutável, de que a produtividade e a competitividade são o fim último e único das ações humanas. A partir daí, impõem uma classificação que separa os melhores e os mais brilhantes, que constituem uma minoria (BOURDIEU *apud* LEMOS, 2007).

Também estudiosas do processo saúde-doença, Laurell e Noriega (1989) estabelecem uma relação entre o processo de trabalho e o nexo biopsíquico, definido como o desgaste que historicamente o trabalhador sofre ao consumir os meios de produção de propriedade do capitalista. Consideram o processo de trabalho como um determinante deste. Reforçam que durante o processo os trabalhadores ficam expostos a diversas possibilidades de extenuação da sua saúde como doenças, acidentes, incluindo situações que podem levar à morte.

A exposição a esses fatores pode ser consciente ou não e pode ainda ser facilmente detectada ou ser percebida somente em estágios avançados, já que em suas fases iniciais muitas delas apresentam sintomas comuns a outras patologias, dificultando a identificação dos processos que as geraram, para muito além da mera exposição a um agente nocivo (MINAYO-GOMEZ e THEDIM-COSTA, 1997, p. 03).

Segundo Freire (2006) existem vários aspectos da organização, divisão, processo e relações sociais no trabalho que mediam a relação dialética saúde-doença. Esses aspectos originam um modo específico de trabalhar:

a combinação especial entre os processos de desgaste e de reprodução origina o nexo biopsíquico humano, historicamente específico. Nesta concepção não há uma separação entre o social e biopsíquico, que logo se unem por vínculo de mediação externo, pois o processo de trabalho é ao mesmo tempo social e biopsíquico (LAURELL e NORIEGA, 1989: 36).

Para os três autores, Freire (2006), Laurell e Noriega (*ibid.*), é central a categoria *desgaste* na compreensão da relação saúde-doença-trabalho. Compreendem o desgaste como a perda da capacidade corporal e psíquica, fosse ela potencial e/ou efetiva. Esta categoria é originada a partir da interação das denominadas cargas negativas, que são as posições incômodas, a alternância de turno, o ruído, a tensão nervosa provocada por pressões e alto

ritmo de trabalho. Esses, segundo Freire (ibid.), potencializam-se entre si, na concretude de cada processo singular, expondo o nexo entre o social e a saúde e expressando seu caráter histórico.

Baseada em Brito (1991), Freire vai dizer que a categoria *desgaste* vincula-se à noção de *carga e risco*, sendo essas entendidas como demandas do processo de trabalho.

Para Laurell e Noriega (1989), os trabalhadores são submetidos a diversos tipos de cargas que se correlacionam e se potencializam pela lógica do processo de trabalho capitalista: cargas físicas, do tipo químico, bioquímico e mecânico, fisiológico e psíquico. Entre essas, ressaltam as autoras, que as cargas do tipo físico (como o ruído e o calor), químicas (como a fumaça, pó e vapores), biológicas (que se refere aos micro-organismos), e mecânicas (como as contusões, feridas e fraturas), existem mesmo fora do corpo humano, mas tomam uma nova materialização ao interagir com o trabalhador.

Diferente delas, as cargas de tipo fisiológicas e psíquicas expressam-se e se materializam apenas no corpo humano. Em relação às cargas fisiológicas, são exemplos o esforço físico agudo, posições ergonômicas desfavoráveis e a alternância de turnos de trabalho. Já em relação às cargas psíquicas, estas podem ter manifestações somáticas e psicossomáticas e podem acarretar sobrecarga psíquica devido às situações de tensão contínua e subcarga psíquica. Acarretada pelo impedimento ao trabalhador de desenvolver sua capacidade psíquica, como podemos observar sobremaneira nesta fase do capitalismo com a desqualificação do trabalho. A intensidade e a forma de manifestação dessas cargas são diferentes em cada trabalhador, não é possível mensurar de uma maneira geral já que cada trabalhador acometido tem características particulares (LAURELL E NORIEGA, 1989).

Concordando com Laurell e Noriega, Freire acrescenta a *carga social*:

Ela é construída e reproduzida no próprio processo de trabalho, expressando-se em fatos como desigualdade, autoritarismo, privação de poder de enfrentamento direto, coerção, chantagem e outras decorrentes da posição social na divisão, processo e organização do trabalho, incluindo-se as questões de gênero, idade e etnia, embutida nas demais. Ela se revela sob todas as formas de “violência simbólica”, implicada nas relações sociopolíticas dos sujeitos em face da realidade deste processo (ibid., p. 41).

O desgaste desta carga social é caracterizado pelo impedimento do enfrentamento das injunções por parte do trabalhador, o que o fragiliza individual e coletivamente. Nas palavras de Braz (2011),

Os trabalhadores, em suas relações de trabalho instáveis e inseguras, colocados na posição de subalternos, não se reconhecem enquanto agentes de mudanças, que podem lutar e reivindicar melhorias em seus ambientes de trabalho e de vida. (p. 62).

Destarte, coloca-se como importante apreender o desenvolvimento da Política de Saúde do Trabalhador na trajetória brasileira. Trataremos no próximo item.

## **2.2 – A política de Saúde do Trabalhador: elementos de historização e análise teórica.**

A Política Social direcionada à saúde do trabalhador é um caminho para atenuar os desgastes advindos do processo de trabalho. Com este entendimento, consideramos relevante apreender o desenvolvimento desta política no Brasil. Minayo-Gomez e Thedim-Costa (1997) investigaram este caminho. O pano de fundo era a construção da democracia, da conquista de direitos de cidadania, da consolidação do direito à livre organização dos trabalhadores. Foram atores importantes neste processo tanto os setores sindicais quanto ações institucionais em instâncias diversas conduzidas por profissionais comprometidos com o trabalhador.

Durante os anos 1960 e o início da década de 1970, o avanço científico da Medicina Preventiva, da Medicina Social e da Saúde Pública, ao provocar o questionamento das abordagens funcionalistas, expandiu o quadro interpretativo do processo saúde-doença, inclusive em sua articulação com o trabalho.

Nesse contexto de reflexão crítica quanto à limitação dos modelos vigentes, criam-se os alicerces para o surgimento dessa nova forma de apreender a relação trabalho-saúde, de intervir nos ambientes de trabalho e consequentemente de introduzir, na Saúde Pública, práticas de atenção à saúde dos trabalhadores, no bojo das propostas da Reforma Sanitária Brasileira. Configura-se um novo paradigma que, com a incorporação de alguns referenciais das Ciências Sociais - particularmente do pensamento marxista -, amplia a visão da Medicina do Trabalho e da Saúde Ocupacional (ibid., p. 07).

A partir da incorporação do discurso mais reivindicatório, combativo e sensível às questões de saúde pelo movimento sindical, pela base técnica e acadêmica das áreas que lidam com as relações de saúde, segurança e trabalho, foi se consolidando um perfil de Saúde do Trabalhador que, para Oliveira e Vasconcellos (2000) implica em uma concepção de Saúde do Trabalhador ousada e generosa, visto que se considera:

- a dimensão da abordagem, inserindo o trabalhador como ser social no processo de produção e na sociedade produtiva, na perspectiva do conceito ampliado de saúde;
- o profundo comprometimento e envolvimento do trabalhador no planejamento, desenvolvimento e execução das ações, considerando-o como elemento atuante e central em todas as etapas do processo;
- a ruptura com a hegemonia tecno-corporativa e a abordagem interdisciplinar das diversas questões, na perspectiva de uma lógica de atuação técnica a favor dos trabalhadores;
- a proposição de soluções a partir do conhecimento empírico do trabalhador acerca dos riscos no ambiente de trabalho e da sua subjetividade na percepção dos mesmos;
- o princípio da transparência das ações e de todas as informações, na perspectiva da negociação igualitária, entre trabalhadores e empregadores e; entre outros
- a transformação das bases técnicas e organizacionais dos postos, das condições e do ambiente de trabalho, na perspectiva da democratização das decisões e do controle social referenciado ao processo de trabalho e ao ambiente de trabalho em sua relação com a saúde (Ministério da Saúde, 1986; Tambellini, 1988; Abrasco, 1990; Mendes & Costa Dias, 1991; Barros de Oliveira & Fadel de Vasconcellos, 1992; Costa Dias, 1994; Fadel de Vasconcellos, 1994; Ribeiro & Fadel de Vasconcellos, 1995) (ibid., p. 02 e 03).

É assim que, para os autores, o início da década de 1980 marca a construção de uma área de Saúde do Trabalhador que começa a ganhar contornos mais definidos ao lado do movimento pela Reforma Sanitária, que colocava em pauta uma profunda revisão dos paradigmas do setor saúde.

A partir da influência do movimento operário italiano, os técnicos da área de saúde e sindicalistas brasileiros buscavam uma linha teórico-metodológica de análise e ação que contestava o modelo governamental de atenção, às produções científicas uni disciplinar e que colocavam os trabalhadores como agentes passivos nas ações enfatizando apenas a proteção

contra os riscos (BARROS DE OLIVEIRA *apud* OLIVEIRA E VASCONCELLOS, 2000, p. 426).

O período que antecedeu o processo constituinte de 1986-1988, no contexto do Movimento pela Reforma Sanitária, foi marcado por uma intensa mobilização desses atores, cuja expressão maior foi a realização, em 1986, da I Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador. Calcadas na necessidade inquestionável de transformação do setor, as teses e propostas formuladas em nível nacional apontavam para a redefinição da área e sua incorporação ao nascente Sistema Único de Saúde.

Então, no período compreendido entre os anos 1970 e anos 1990, marcam-se reivindicações para inclusão das questões relacionadas ao trabalho-saúde no direito universal à saúde. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2006, p. 10).

O texto Constitucional de 1988 incorpora essas reivindicações e, em seu Capítulo II da Seguridade Social, Seção II da Saúde, que regula o Direito à Saúde, afirma que compete ao Sistema Único de Saúde: “[...] II – executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador; [...]” (BRASIL, 1988).

Em 1990 é promulgada a Lei Orgânica da Saúde – LOS (Lei nº 8080) que regulamentou o SUS e pauta o campo da Saúde do Trabalhador como sua competência. Na referida lei a Saúde do Trabalhador está conceituada como:

[...] um conjunto de atividades que se destina, através das ações de vigilância epidemiológica e vigilância sanitária, à promoção e proteção da saúde dos trabalhadores, assim como visa a recuperação e a reabilitação da saúde dos trabalhadores submetidos aos riscos e agravos advindos das condições de trabalho (...) (BRASIL, 1990).

No mesmo ano, o Ministério da Saúde aprovou a Norma Operacional de Saúde do Trabalhador (NOST) – Portaria nº 3.908, de 30 de outubro de 1988 –, cujo objetivo é:

[...] definir as atribuições e responsabilidades para orientar e instrumentalizar as ações de saúde do trabalhador urbano e do rural, consideradas as diferenças entre homens e mulheres, a ser desenvolvidas pelas Secretarias de Saúde dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2002: 45).

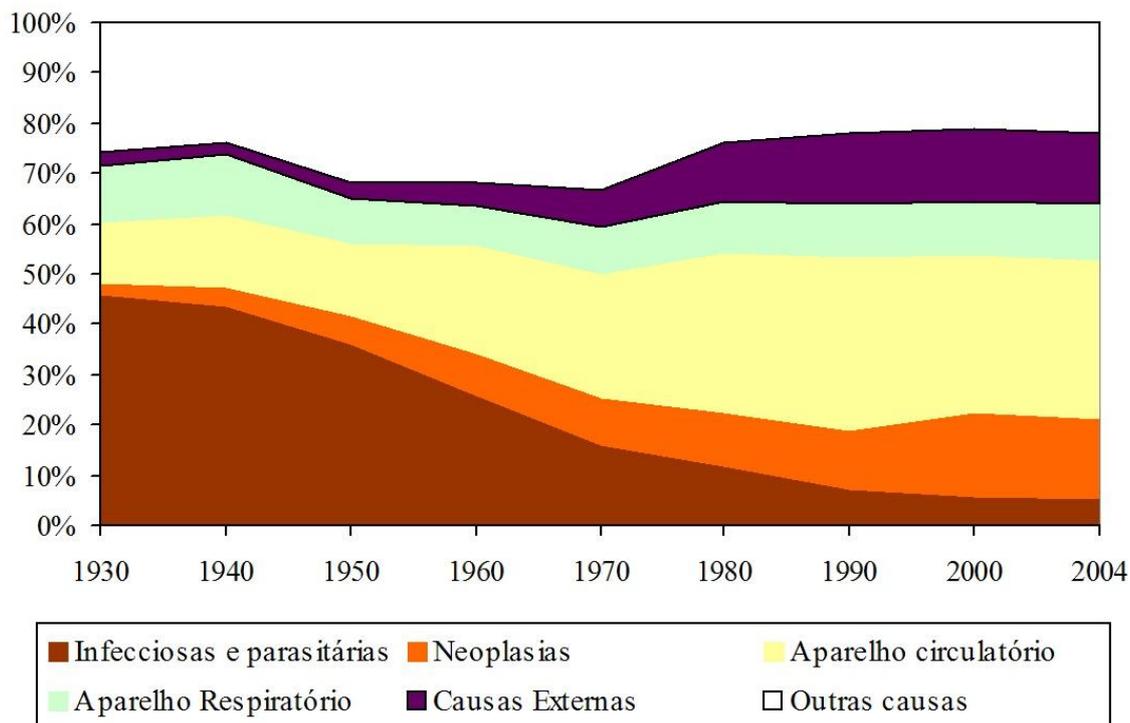
Em 1996, foi aprovada a Norma Operacional Básica do SUS, que também pautava a Saúde do Trabalhador como área de atuação da atenção à saúde.

Mesmo com todo o avanço em termos de produção e legislações na área, Facchini (1993), afirma que o Brasil apresenta taxas crescentes de morte e mutilações incapacitantes.

Em 17 de julho de 2007 o Ministério do Trabalho publica o decreto regulamentar nº 76 que altera os capítulos 3º e 4º da lista de doenças profissionais publicadas no Decreto Regulamentar n.º 6/2001, de 5 de Maio. Na listagem, vários tipos de doenças infecciosas e parasitárias (como conjuntivites e alergias), do aparelho respiratório (asma brônquica e insuficiência respiratória relacionada com granuloma pulmonar), do aparelho circulatório e neoplasias (neoplasia pulmonar, tumores benignos ou malignos da bexiga e tumores malignos da pele) são considerados doenças profissionais, ou seja, possíveis de teremnexo causal com o trabalho.

Dados da Fundação Oswaldo Cruz que buscam traçar o perfil epidemiológico da população brasileira de 1930 até 2004, embora não estabeleça nexocausal das doenças/mortalidade com o trabalho, permitem afirmar que o perfil de doenças que mais levou à morte naquele período abarcam aquelas presentes na listagem de doenças profissionais.

Título: Brasil, mortalidade proporcional por grupos de causas definidas entre 1930 e 2004.



*Fonte:* sítio eletrônico da Fundação Oswaldo Cruz (Acesso em outubro de 2012)

Contudo, há ainda que se considerar que esta listagem de doenças profissionais, em geral refere-se a agentes patológicos e não a patologias, ou seja, não se considera as causas, os mecanismos, os sintomas e sim, apenas o agente causador das doenças (MINAYO-GOMEZ e THEDIM-COSTA, 1997). O que significa que não contempla a todas as formas de violência à saúde a que estão submetidos os trabalhadores e trabalhadoras na sociedade capitalista.

Por toda a complexidade do tema, Minayo-Gomez e Thedim-Costa (ibid.) refletem a saúde do trabalhador a partir de três campos: enquanto campo de conhecimento, enquanto campo de investigação e enquanto campo interdisciplinar e multiprofissional.

Destacam que como campo de conhecimento, é uma construção histórica de alinhamento de interesses com questões políticas, possíveis de serem discutidas e enfrentadas através dos pontos de vista científico e epistemológico. Sendo um campo científico, é mediado por relações sociais que explicitam as contradições que marcam as relações entre

capital e trabalho e que permeiam as relações de força, concepções e práticas dos diversos profissionais da área. É, ainda, campo de práxis, de produção de conhecimentos orientados para intervenção transformadora, é arena de conflitos formalizados ou pactuados entre os agentes envolvidos (empresas, trabalhadores e instituições públicas). Frente ao agravo, que, para obtenção de um fim favorável, necessita mais que adicionais de insalubridade ou periculosidade, equipamentos de proteção, diagnóstico dos nexos causais entre o trabalho e a saúde para obtenção de benefícios da previdência social. Embora os autores reconheçam que estes possam representar etapas importantes na luta pelo desvendamento da raiz dos agravos. Trata-se “da junção do conhecimento técnico com o saber/experiência dos trabalhadores na procura e adoção de medidas impreteríveis, que evoluam para atingir soluções decisivas quanto aos agravos à saúde constatados” (MINAYO-GOMEZ E THEDIM-COSTA, 1997, p. 06).

Em relação ao campo de investigação, a Saúde do Trabalhador exige uma teorização dialética e complexa. A perspectiva é a superação da concepção limitada à concepção de benefícios direcionados aos trabalhadores doentes ou acidentados. A partir da busca por “respostas possíveis para os confrontos inadiáveis, considerando os entraves econômicos, as alternativas tecnológico-organizacionais, os diversos planos conjunturais que condicionam/possibilitam as mudanças necessárias”. Os autores alertam que essa possibilidade é distante para muitos trabalhadores, que estão submetidos a uma legislação que, como já mencionado, só consideram doenças profissionais as listadas pelo Ministério do Trabalho e as conseqüentes de condições especiais ou excepcionais de realização do trabalho. Além disso, consideram poucos os benefícios para aqueles afetados por esse conjunto de doenças, cujo nexos causal está estabelecido. Apontam que são muitos os obstáculos nos casos em que a doença profissional é desencadeada e/ou agravada pelo exercício do trabalho. Este enfoque securitário, ao circundar a significação negativa do trabalho, expressando-se como punição, omite os elementos humanizadores do trabalho.

A referência central para o estudo dos condicionantes da saúde-doença é o processo de trabalho, conceito recuperado, nos anos 70, das idéias expostas por Marx, particularmente no Capítulo VI Inédito de *O Capital* (Marx, 1978). Na interseção das relações sociais e técnicas que o configuram, expressa-se o conflito de interesses entre o trabalho e o capital, que, além de ter sua origem na propriedade dos meios de produção e na apropriação do

valor-produto realizado, consoma-se historicamente através de formas diversas de controle sobre o próprio processo de produção. Esse controle exercido no interior das unidades produtivas, por meio de velhos ou novos padrões de gestão da força de trabalho, respectivamente, taylorismo, fordismo e neotaylorismo, pós-fordismo, toyotismo, redundam na constituição de coletivos diferenciados de trabalhadores e de uma multiplicidade de agravos potenciais à saúde. Desvendar a dinâmica dessas situações implica um empenho permanente de aproximação-teorização, capaz de ampliar a interpretação de um quadro aparentemente dado e imutável, que condiciona ou determina a formulação de alternativas tecnológicas/organizacionais, cujas repercussões não se restringem aos centros de trabalho (MINAYO-GOMEZ e THEDIM-COSTA, p. 08).

No que tange ao campo interdisciplinar e multiprofissional da saúde do trabalhador, as análises dos processos de trabalho devem ser interdisciplinares, considerando a complexidade do tema, sem, contudo, deixar de preservar a autonomia e a profundidade da pesquisa em cada área envolvida. Essa necessidade se faz por que as disciplinas isoladas não contemplam a abrangência da relação processo de trabalho-saúde, desde suas razões sócio históricas. “É o próprio confronto com o real que, ao evidenciar possibilidades e limites/incertezas de cada disciplina, impele ao entendimento entre os saberes” (ibid., p. 09).

Minayo-Gomez e Thedim-Costa (ibid.) destacam a saúde do trabalhador como uma conquista das lutas coletivas por condições dignas de vida e de trabalho travadas pelos movimentos sociais, a partir da omissão do Estado e o profundo descaso de parte dos empregadores com a vida e a saúde humanas, negligenciadas por condições de trabalho que impõem sofrimento físico e psíquico muito além dos limites suportáveis.

Em Freire (2006) encontramos um pensamento que tomamos como referência na compreensão da saúde do trabalhador:

Expressa as relações sociais de produção e reprodução da força de trabalho e de uma determinada sociedade, resultando das múltiplas determinações e mediações desta totalidade. Entre estas determinações, são destacadas não apenas as de ordem material, presentes nas condições de vida e de trabalho, mas as de ordem cultural e política, que interferem no conhecimento das mediações que determinam essas condições e na prática social do seu enfrentamento e mudança (2006. p. 42).

Nesta esteira, encontro o pensamento de Nardi (1997). Para o autor, a saúde do trabalhador apresenta-se como um modelo teórico de orientação às ações na área da atenção à

saúde dos trabalhadores, incluindo desde a promoção, prevenção, cura e reabilitação, até as ações de vigilância sanitária e epidemiológica. Baseado em Laurell e Noriega (1989) o autor acrescenta que o estudo dos modos de desgaste e reprodução da força de trabalho apresenta uma influência fundamental do materialismo histórico, pois estabelece a análise dos impactos dos ambientes e das formas de organização e gestão do trabalho na vida dos trabalhadores, a partir da determinação histórica e social dos processos de saúde e doença.

Freire (*apud* BRÁZ, 2011), destaca que o significado de saúde para o trabalhador é um e para o capitalista é outro. A saúde representa para o dono dos meios de produção a manutenção do potencial produtiva da força de trabalho; para o trabalhador, refere-se às condições para manter-se vivo ou conservação “do seu próprio ser vital (objeto colocado a serviço da produção capitalista)”. “Não importa se tenha qualidade de vida ou não, importa sim que o trabalhador esteja em condições de trabalhar, de produzir mais e mais para o capital” (id, *ibid*, p. 62).

Laurell e Noriega (1989) complementam que a saúde do trabalhador,

[...] é um problema tanto para o trabalho como para o capital que, todavia, se coloca de maneira distinta para cada um deles. Dessa forma, para o capital a questão consiste em quais são as características requeridas da força de trabalho, enquanto para o trabalho a questão é em que condições se desenvolvem seus processos vitais; para o primeiro é, pois, um dos problemas da produção [...] enquanto para o segundo é o problema da vida (LAURELL e NORIEGA, 1989).

As formulações do campo saúde do trabalhador que tratamos até aqui, fornecem a base teórico-conceitual e metodológica para entender a saúde dos trabalhadores docentes, foco de nosso estudo.

### **2.3 – A saúde do trabalhador docente em questão.**

Como já foi apontado, este estudo tem como base empírica a saúde do trabalhador docente. São vários os fatores engendrados neste processo de reestruturação do Estado que se acredita influenciar na saúde do professor e levá-lo ao adoecimento.

Lemos (2007: 58) afirma que o funcionalismo está no centro da reestruturação e torna-se “um dos alvos prediletos da reforma do Estado, no sentido da adoção de uma política de desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho”.

Batista (*apud* LEMOS, 2007) considera que as principais mudanças na reestruturação das relações de trabalho na administração pública são a quebra da estabilidade e a consequente possibilidade de demissão dos servidores; avaliação de desempenho; supressão do regime jurídico único; fim da isonomia; exigência de lei estabelecendo a fixação ou alteração das remunerações dos servidores e dos subsídios. Estabelecimento de um teto de remuneração para o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos.

Acrescenta que após dois anos de efetivo exercício, todos os servidores nomeados em virtude do concurso público garantiam sua estabilidade, só sendo possível a perda do cargo em casos de sentença judicial, transitada em julgado. Agora a estabilidade é mínima, pois só é assegurada aos servidores ocupantes de cargo efetivo, sendo que esses podem perder o cargo mediante procedimento de avaliação de desempenho e em casos em que administração excede o permitido com despesas de pessoal. Destaca que a Constituição previa o regime jurídico único e planos de carreira, que foram suprimidos, dando lugar aos conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, em cada esfera do governo, integrados por servidores designados pelos respectivos poderes e que foi suprimido ainda o dispositivo que previa a isonomia de vencimentos para cargos com atribuições iguais ou semelhantes.

Lemos (2007) ainda afirma que o fim da estabilidade e do regime jurídico único, bem como a flexibilização do concurso público, representam um rompimento com uma política administrativa ancorada na impessoalidade, moralidade e transparência.

As análises da autora mostram que neste contexto as relações de trabalho passam a ser reguladas pelo regime jurídico estatutário, ou podem ser reguladas pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT; e podem ainda ser piores a partir da adoção de estratégias de flexibilização importadas do setor privado: contratos precários e temporários, terceirização, falta de uma política salarial e demissões. Até a forma de pagamento pode ser diferenciada entre os ocupantes de cargos pertencentes à cúpula administrativa e os servidores ocupantes de cargos de provimento efetivo.

Landim (2009) também refletiu sobre este novo cenário em que se insere o trabalhador docente. Aponta entre os ataques ao servidor, que a estabilidade no trabalho é ameaçada,

determinando o cumprimento de critérios para manutenção da função pública, incluindo a possibilidade da perda do cargo por insuficiência de desempenho. Além disso, as progressões e promoções são subordinadas à avaliação de desempenho, a partir de critérios meritocráticos e de novas formas de gestão do trabalho que permitem um aumento de controle dos trabalhadores.

Todas essas mudanças acontecem ignorando a ordem jurídica pactuada e discutida com o movimento sindical, com os trabalhadores e o parlamento no bojo da construção da Constituição de 1988.

Ainda que no centro do discurso da necessidade de redução dos gastos públicos esteja traçado o corte de pessoal sob a alegação de que o Estado está inchado, Batista (*apud* LEMOS, 2007) desconstrói essa ideia demonstrando que o quadro de funcionários públicos do Brasil é significativamente reduzido quando comparado com outros países: “Aqui o índice é de 8,9 funcionários para cada 1000 habitantes. Na França a relação é de 46,4; na Espanha, 53,4; na Itália, 65; na Inglaterra 91”. Embora os dados sejam de 1993, Lemos destaca que datam de um período em que esses países já haviam feito uma redução do Estado de Bem Estar Social. Além disso, a autora destaca um estudo da Organização Internacional do Trabalho que confirmam esses dados em um estudo<sup>20</sup> que mostra que o Brasil em uma lista de 64 países tem poucos funcionários públicos.

Batista (*apud* LEMOS, 2007), ressalta que o governo FHC, além de acabar com a política salarial e não prever reajustes durante o seu governo, extinguiu mais de cem mil cargos públicos e demitiu cerca de cinquenta mil da administração direta que não possuíam estabilidade, sem deixar de lançar mão das variadas formas de precarização do trabalho e contratações temporárias.

Como bem coloca Lemos, todas essas estratégias impactam nos laços de solidariedade entre os trabalhadores, no seu reconhecimento enquanto classe, “dificultando a formação de uma identidade comum entre os servidores do Estado” (*ibid.*, p. 61).

---

<sup>20</sup> Foi retirado de Lemos (2007) que para esta pesquisa, foram obtidos dos 64 países informações sobre a participação do emprego público no emprego total nos anos 1990. As datas utilizadas como referência variaram de país para país, entre 1991 e 1998, sendo o indicador brasileiro baseado em informações de 1996. E a mesma fonte mostra que a elevada participação dos empregados do setor público no conjunto da ocupação não é uma especificidade dos países menos desenvolvidos, tomando como exemplo os Estados Unidos (16%), Reino Unido (18,9%), Alemanha (19,2%), Canadá (20,1%), Dinamarca (26%) e Suécia (34%) que apresentam resultados mais elevados do que o Brasil.

MATOS (*apud* LEMOS, 2007) estudou as imagens do funcionário público. Seus estudos construíram uma caracterização do servidor como sem ambição intelectual, acomodado, despreocupação com resultados, etc. Tal estereótipo ainda é fortalecido no comportamento de uma parcela dos servidores públicos, que oferecem um atendimento precário à população e pelas frequentes denúncias de desperdícios, corrupção e etc., que terminam por desmoralizar a classe política e imprimir uma imagem de degradação ética da administração pública e uma imagem negativa do servidor.

No ensejo, Lemos (2007) aponta também o processo de alienação do trabalho como um dos fatores do adoecimento do trabalhador docente. Seu relevante estudo, tomado como referência para análise, se debruça sobre o estudo do processo de trabalho docente neste contexto de transformações operadas pelas políticas neoliberais do Estado, identificando a configuração da alienação do professor e, ao fazê-lo, demonstrando como o seu trabalho nos marcos desta sociedade pode levar ao adoecimento.

Analisando a alienação no trabalho público, Lemos (2007, p. 65) faz a seguinte reflexão:

O que dá para perceber ao longo dessa análise é um conjunto de fatores de distintas naturezas que vão constituir a pressão institucional sobre o papel que o servidor deve desempenhar. E vale a pena perguntar, é “desempenhável”? Num contexto de uma crise do sistema econômico que demanda uma reestruturação do Estado para atender a uma elite empresarial e uma suposta necessidade de posicionamento do país frente ao “mercado indomável”. Condição que justifica a falta de recursos e investimentos nas políticas sociais que a cada dia se tornam mais precárias e que se constituem teoricamente no objeto de trabalho do servidor, quadro agravado pela dinâmica clientelista, nepotista e corrupta das elites administrativas que a cada mudança definem novas demandas. De outro lado, uma população cada vez mais carente e exigente, que atua carregada de preconceitos em relação ao trabalho no serviço público, já que é contaminada pela campanha ideológica do neoliberalismo, no sentido de desqualificar e desmoralizar o serviço público. Que lugar é possível ocupar nessa rede de relações? (*ibid.*, p. 65).

Uma pesquisa sobre o setor público de Recife mostrou, que na vivência no serviço público o trabalhador é submergido “numa atmosfera de tensão e perseguição, explicitada nas disputas internas, queixas dos dirigentes e dos grupos concorrentes e medo de mudanças”. A consequência inevitável apontada é o estresse e a perda da saúde. Como uma forma de

proteção, os trabalhadores desenvolvem uma “síndrome de adaptação”, que se caracteriza em posturas reativas e em um estado de alerta constante. (MATOS *apud* LEMOS, 2007, p. 65).

Em tempos de administração gerencial, o Estado coloca o caminho para a eficiência no serviço público: redimensionamento do quadro dos servidores, treinamento, motivação ou terceirização. Conforme apontado por Lemos (2007) o servidor vira “bode expiatório do sistema”, caindo sobre seus ombros a responsabilização sobre a resolução de todas as deficiências que são imputadas ao funcionamento do Estado. Essa responsabilidade é uma sobrecarga e impacta significativamente na produção de subjetividade.

A instabilidade institucional é outro aspecto colocado pela autora que impacta na subjetividade do servidor público. Ressalta que o ser humano é capaz de enfrentar mudanças, mas quando estas são rápidas e sucessivas, o indivíduo pode perder as referências sem saber o que tais mudanças trazem de alterações, principalmente nos interesses particulares. O espaço no serviço público é um espaço de sucessivas transformações a partir, por exemplo, de mudanças de governo, que geram um sentimento de vazio, de desinstrumentação frente à realidade. Sentimentos de impotência, baixa autoestima, a paralisia e uma expressão precária das suas capacidades. Todas essas consequências foram agravadas com o Projeto de “Reforma” do Estado, afirma a autora, que não bastando todas as mutilações, é capaz de retirar das mãos do trabalhador do Estado até a sua estabilidade no emprego.

Embora o trabalhador do serviço público não se submeta a um empregador mercantil, é possível encontrar similaridade com o setor privado:

O servidor público encontra-se alienado do seu produto que se perde na burocracia e não é apropriado pela população; também se encontra alienado do processo de trabalho precarizado pelo próprio jogo do poder e pelos objetivos espúrios; a alienação se dá em relação ao outro com o qual tem que competir ao fazer parte de um grupo específico e antagônico, como também encontra-se alienado de si mesmo na sua identidade, do exercício de um papel profissional legítimo. Em relação a alienação do ser genérico, o servidor termina por desenvolver um processo de banalização da dificuldade e do sofrimento alheio, não só como estratégia de defesa frente à ansiedade gerada por um papel dificilmente desempenhável, mas também como forma de exercício do poder que lhe resta no seu micro mundo.

Por outro lado, existe uma característica que diferencia os dois processos de trabalho: o do servidor e o do trabalhador da iniciativa privada. Trata-se da questão do preconceito internalizado socialmente do funcionário público e da administração pública que é desqualificador em ambos os casos. O

servidor convive com essa percepção social no cotidiano do seu trabalho (ibid., p. 69).

No caso específico do trabalhador docente, a análise de Nader e Silveira (2010, p. 127) quando trata do controle do trabalhador docente sobre seu trabalho, é elucidativa:

destituir os docentes de sua condição de trabalhadores intelectuais, em termos de sua atuação como sujeitos produtores e socializadores do conhecimento, buscando caracterizá-los, sobretudo, como gestores de situações nas quais ocorre a circulação da mercadoria conhecimento [...].

Compreende-se que este trabalhador está imerso na configuração do processo de alienação do servidor público e que este é um dos fatores essenciais da perda da sua saúde:

A alienação do trabalho docente foi então sendo configurada nos termos de Marx nas suas várias dimensões: um produto do conhecimento cada vez mais definido externamente ao desejo do professor, um processo de trabalho flexibilizado, precarizado gerando muitas vezes um desencantamento, uma relação interpessoal desestruturada e conflitiva com os pares, alunos e servidores, uma perda do sentido social e humano da atividade acadêmica. A consequência, no âmbito pessoal, identificada foi à ausência de lazer, o afastamento da família e o adoecimento físico e psíquico (...) (LEMOS, 2007, p. 273).

A alienação do trabalho no serviço público é, portanto, aprofundada no atual cenário de “reforma” do Estado e da educação. Este cenário, perverso para o trabalho, coloca em pauta por um lado e aprofunda por outro, tantas outras formas de mutilação da saúde do docente.

Landim (2009) ao tratar do trabalho docente em Minas Gerais, demonstra que a configuração da política educacional mineira torna clara a estipulação de metas e o controle dos resultados, desta forma, aumentando a cobrança de competência dos docentes. A excelência da qualidade no ensino passa a se pautar na concepção de qualidade do Banco Mundial, que se refere exclusivamente à eficiência dos sistemas educacionais, desconsiderando os insuficientes recursos destinados à educação. A adoção do Projeto Escola-Referência coloca-se neste âmbito:

A análise das duas gerações do choque de gestão deixa bem clara a nova configuração traçada para o estado de Minas Gerais: um Estado-Empresa. Seguindo o novo conceito de Estado, os secretários, ou melhor, os “gerentes” e seus respectivos subgerentes e encarregados devem exigir que

os trabalhadores produzam mais, por menos, a fim do cumprimento das metas e dos resultados estabelecidas para cada área (LANDIM, 2009, p. 91).

Neste caminho, além da exigência de viabilizar o processo de construção de conhecimento do aluno, passa a ser do professor a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso da “reforma”: Lemos (2007, p. 263) possui análise semelhante: “como em momentos de crises, busca-se um depositário, um lugar, um processo, uma pessoa, um papel profissional que possa ser responsabilizado, o professor vai ocupando esse lugar (...)”.

O caminho da racionalidade empresarial e privatista coloca como imperioso a intensificação de instrumentos avaliativos da educação e, como consequência, a necessidade de controle sob o trabalho dos docentes. Como exemplo de estratégia para este controle, tem-se o Centro de Referência Virtual do Professor (CRV), que é um meio de comunicação digital entre os professores e que apresenta orientações pedagógicas e roteiros de atividades para cada disciplina – que guiam sobre o que ensinar, como ensinar e como avaliar. Desta forma, o professor fica limitado a realizar as tarefas indicadas.

Os professores da rede estadual, especialmente os inseridos no projeto Escolas-Referência, são sobrecarregados com o aumento da carga horária e de trabalho e não recebem remuneração satisfatória. Para Landim (2009), embora as escolas inseridas no *Projeto Escola-Referência* tenham recebido recursos para reformas, ampliação e aquisição de equipamentos, os docentes daquelas escolas permanecem fazendo duplas e triplas jornadas de trabalho.

Alves e Pinto (2011), através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)<sup>21</sup> e de micro dados de 1,97 milhão de docentes contados pelo Censo Escolar de 2009, realizaram estudo sobre as características do trabalho docente e compararam a remuneração dos professores à de outros profissionais com o mesmo nível de formação. Concluíram que os professores auferem rendimentos que estão abaixo daquele obtido por profissionais com nível de formação equivalente.

---

<sup>21</sup> A pesquisa utilizou os micro dados da PNAD. “Em setembro de 2009, o IBGE entrevistou 399.387 pessoas selecionadas por um processo de amostragem probabilística em três estágios (municípios, setores censitários e unidades domiciliares) a fim de garantir a representatividade dos parâmetros da população brasileira estimada pela pesquisa em 191,8 milhões. Contudo, este estudo focalizou esforços na análise dos dados da subamostra formada por 5.496 professores da educação básica (ALVES e PINTO, 2011: 05).”

Os autores apontam que é uma questão polêmica nos meios acadêmicos do Brasil e de outros países o nível de salário do professor frente à de outros profissionais do mesmo nível. Esta polêmica seria alimentada pelo resultado de alguns estudos que afirmam que os professores recebem salários equivalentes aos demais profissionais. Afirmam que no Brasil, não há dados consistentes dos órgãos gestores do sistema público de ensino sobre a remuneração dos profissionais da área. Seria este o motivo desta questão ter assumido durante muitos anos um caráter puramente ideológico. A partir de 2003 alguns trabalhos são pioneiros na área demonstrando que o docente recebe sim salários muito distantes de outros profissionais do mesmo nível:

Nesse sentido, um trabalho pioneiro foi realizado pelo Inep em 2003 (Sampaio et al., 2002) valendo-se de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio – PNAD –, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE –, para comparar a remuneração dos docentes com os profissionais de outras áreas. Na época, o estudo evidenciou com clareza a enorme distância entre a remuneração dos professores e aquela obtida por profissionais com formação equivalente. Da mesma forma, em estudo recente, publicado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO –, Gatti e Barretto (2009), após apresentar amplo cenário da profissão docente (trajetória da profissão no Brasil, marcos legais, formação etc.), utilizam os dados da PNAD de 2006 para concluir que os professores com formação superior percebem um rendimento inferior ao de outras profissões que exigem o mesmo nível de formação (Alves e Pinto, 2011, p. 04).

Sob a lógica capitalista o nível de remuneração é um aspecto fundamental para qualquer profissão. Neste sentido, como destacam os autores, há por trás da discussão da remuneração fatores importantes quando se busca garantir uma escola pública de qualidade:

atratividade de bons profissionais para a carreira e de alunos bem preparados para os cursos de licenciatura (Gatti et al., 2010); valorização social do professor num contexto de precarização e flexibilização do trabalho docente em decorrência das reformas educacionais recentes (Oliveira, 2004); financiamento dos sistemas de ensino, uma vez que o custeio dos salários dos professores representa em torno de 60% dos custos das secretarias de educação e é, portanto, um item chave para as projeções de investimentos no setor (Camargo, et al., Minhoto, 2009). (ALVES E PINTO, 2011, p. 04).

Merecem destaque outros dados importantes que apresentam impacto direto na saúde docente.

A análise do perfil dos professores desenvolvida a partir dos dados da **PNAD** e do Censo Escolar de 2009 percebeu que maioria dos professores, 67,6%, concluiu a formação<sup>22</sup> em nível superior. Este grupo é formado por 43% de graduados, 23,3% de especialistas e 1,3% de mestres ou doutores (id, *ibid.*).

Com relação à natureza dos vínculos de trabalho dos docentes, os dados obtidos pelo PNAD demonstram que 23,2% dos professores possuem carteira assinada, 53,8% são estatutários e 23% deles não possuem vínculos formais de trabalho. Dentro desta significativa proporção estão os professores com os contratos precários e vínculos temporários de trabalho (id, *ibid.*).

Os autores destacam que o questionário da PNAD não permite esclarecer se, ao responder sobre sua jornada de trabalho semanal, o docente considera o tempo dedicado a atividades extraclasse ou apenas o tempo dedicado às aulas ou atividades de planejamento presenciais cumpridas na escola. Ponderando que vários planos de carreira incluem na jornada padrão um tempo para atividades extraclasse, mas que pode ser utilizado em local de livre escolha. Eles então trabalham com a hipótese de que os professores consideraram, ao responder o IBGE, apenas o tempo de trabalho dentro da escola. Se estiverem corretos na hipótese, 51,3% dos professores da educação básica possuem uma jornada de trabalho igual ou superior a 40 horas semanais. E ainda, se for tomando como referência um terço da jornada total como sendo de horas dedicadas às atividades extraclasse (como estabelece a Lei n. 11.738/2008), mais de 70% dos docentes teria jornada igual ou superior a 39 horas semanais de trabalho.

Também pôde ser analisado o número de turmas por professor. Afirmam os autores que essa é uma variável fortemente associada à etapa de ensino em que leciona. Nas etapas em que há um professor específico para cada disciplina o número é maior. Assim, enquanto

---

<sup>22</sup> Os dados mostram, “que a proporção de não graduados é consideravelmente maior nas etapas em que a atuação do docente com nível médio é permitida pela legislação vigente: 51,1% na educação infantil e 37% nas séries iniciais do ensino fundamental. É importante observar que 16,6% dos professores das séries finais do ensino fundamental e 8,7% daqueles que atuam no ensino médio não possuem a formação mínima exigida pela legislação (art. n. 62 da Lei 9.394/1996 de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Quando analisada a formação em cursos de licenciatura, o quadro é um pouco pior, pois parte dos professores graduados cursou outros tipos de curso. Desse modo, apenas 64,6% do total de professores têm a formação inicial desejável quando se pensa em oferta de um ensino em condições de qualidade (47,2% entre os professores da educação infantil, 61% entre os professores das séries iniciais do ensino fundamental, 81% aqueles das séries finais e 87,3% do ensino médio)” (ALVES e PINTO, 2011, p. 10).

75,7% dos professores das séries iniciais do ensino fundamental são responsáveis por uma a três turmas, 29,6% dos professores das séries finais do ensino fundamental tem de quatro a seis e 28,7% de sete a dez turmas. O quadro piora no ensino médio em que 30% dos professores têm de sete a dez turmas, 25% têm de onze a quinze turmas e 16% têm mais de quinze turmas.

Quando contabilizado o número de alunos por turma, concluiu-se que os professores das séries finais do ensino fundamental trabalham com turmas maiores e 47,5% possuem mais de 30 alunos por turma. Dos professores do ensino médio, 48,1% têm de 31 a 40 alunos e 15,4%, mais de 40 alunos por turma.

Também preocupante é o dado que 39,6% entre os docentes que trabalham nas séries finais do ensino fundamental e 44,5% dos que trabalham no ensino médio, precisam trabalhar em mais de uma escola para complementar a renda. Há ainda 10,1% de professores brasileiros que têm algum trabalho não docente remunerado fora das salas de aula e 4,2% possuem uma ocupação não docente como principal e o ensino como ocupação secundária (id, *ibid.*).

Em razão de tudo já analisado, Lacaz (2010) ressalta um recente estudo citado por Campos (2009), realizado pelo Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas de Saúde e dos Ambientes de Trabalho (Diesat)<sup>23</sup>, em parceria com o Sinpro/RGS e professores de universidades privadas deste Estado. Ele mostra que cerca de 50% - de uma amostra de 1800 professores - usavam algum tipo de medicação psicotrópica com ou sem receita médica. E o autor cita, referenciado neste estudo, os principais elementos estressantes que perpassam a vida do professor. Entre eles está a sobrecarga de trabalho com pouco tempo para sua realização; atividades que não exigem criatividade, são monótonas e repetitivas; a falta de controle sobre o próprio trabalho quando outros decidem o que, onde, como, em que ritmo fazer. Além disso, a ausência de solidariedade por parte de chefias e dos próprios colegas de trabalho, é também apontado como fator que contribui para o comprometimento da esfera psicoafetiva. O autor assinala que uma consequência dessa realidade é a Síndrome do Burnout<sup>24</sup> ou Síndrome do mal estar docente, ou ainda, síndrome do desgaste.

---

<sup>23</sup> “O Departamento Intersindical de Estudos e Pesquisas em Saúde e dos Ambientes de Trabalho (Diesat) foi fundado em 1980 por vários sindicatos e federações de trabalhadores de todo o Brasil e assessora o movimento sindical em pesquisas, formação e capacitação de quadros sindicais, na perspectiva da luta pela saúde no trabalho” (LACAZ, 2010, p. 58).

<sup>24</sup> “É uma síndrome através da qual o trabalhador perde o sentido da sua relação com o trabalho, de forma que as coisas já não o importam mais e qualquer esforço lhe parece ser inútil. Esta síndrome afeta, principalmente,

Frente à precariedade material das escolas e à desvalorização concreta dos educadores brasileiros, é inadmissível relativizar problemas que são reais: os exíguos recursos que efetivamente são destinados à educação, a ausência de instâncias de decisão coletiva e controle social acerca dos gastos e rumos das políticas públicas no país. Portanto, a questão da qualidade é indissociável da questão da quantidade, ou seja, o urgente aumento de verbas públicas para a educação.

Outra questão contribui em particular para as formas de vulnerabilidade à saúde do professor: as incidências relacionadas a fatores como os etiológicos. Eles são advindos da forma de organização do trabalho, como o ritmo extenuante e as excessivas horas de trabalho, além da insuficiência de repouso e relaxamento. Estes alcançam relevância principalmente no caso de mulheres que realizam dupla jornada de trabalho, que assumem um trabalho remunerado e o doméstico (BRITO *apud* BRAZ, 2011).

Sendo assim, identifica-se mais um agravante no caso específico da saúde do trabalhador docente, já que, no Brasil, oito em cada dez professores da educação básica são mulheres. Segundo a notícia publicada no portal Todos pela Educação em 02 de março de 2011, as mulheres compõem 81,5% do total de professores da educação básica do país. A mesma notícia traz dados da Sinopse do Professor da Educação Básica, divulgada pelo Ministério da Educação em 2010, que comprovam que existem quase dois milhões de professores, dos quais mais de 1,6 milhão são do sexo feminino. Também Alves e Pinto (2011) apresentaram que dados do Censo Escolar de 2009 também revelaram que as professoras são a grande maioria entre os docentes da educação básica.

O estudo de Cohn e Marsiglia (1993), demonstra que a divisão sexual do trabalho exige a manutenção mais ou menos rígida das diferenças dos trabalhos considerados masculinos e femininos, pois dessa forma se torna possível ocultar as diferenças de salário e,

---

profissionais da área de serviços quando em contato direto com seus usuários. Como clientela de risco são apontados os profissionais de educação e saúde, policiais e agentes penitenciários, entre outros. Schaufeli et al. (1994) chegam a afirmar que esse é o principal problema dos profissionais de educação. A síndrome Burnout é definida por Maslach e Jackson (1981) como uma reação à tensão emocional crônica gerada a partir do contato direto e excessivo com outros seres humanos, particularmente quando estes estão preocupados ou com problemas. Cuidar exige tensão emocional constante, atenção perene; grandes responsabilidades espreitam o profissional a cada gesto no trabalho. O trabalhador se envolve afetivamente com os seus clientes, se desgasta e, num extremo, desiste, não aguenta mais, entra em Burnout.” (CODO e VASQUEZ-MENEZES, 2000, p. 29) “Na definição de Farber (1991), “Burnout é uma síndrome do trabalho, que se origina da discrepância da percepção individual entre esforço e consequência, percepção esta, influenciada por fatores individuais, organizacionais e sociais”” (CODO e VASQUEZ-MENEZES, 2000, p. 30).

em alguns casos, de critérios de promoção e de regime disciplinar. Isto dificulta a união e a intensidade das reivindicações, justifica muitas das discriminações e das penalidades às quais as trabalhadoras estão sujeitas.

Pelo exposto, compreende-se que a “reforma” gerencial do aparelho do Estado, expressão da política neoliberal no Brasil, estabelece novos determinantes para a gestão da política educacional e do processo de trabalho no setor. Esta compreensão é o que permite afirmar que a administração gerencial, claramente visualizada na política educacional mineira, incide diretamente sobre a condição de saúde dos trabalhadores docentes do Estado. Trabalhamos este quadro no próximo capítulo.

### **Capítulo III – Uma aproximação da realidade do trabalhador docente nas escolas-referência.**

Este estudo tem como base empírica a situação de saúde do trabalhador docente das escolas de educação básica em Minas Gerais após a contrarreforma do Estado, analisada a partir do estudo de caso de uma escola-referência de Juiz de Fora.

Como já dito anteriormente, o projeto teve início em 2004. Neste ano, as escolas convidadas a se inscreverem em Juiz de Fora foram: Escola Estadual Antônio Carlos (Mariano Procópio), Escola Estadual Delfim Moreira (Centro), Escola Estadual Presidente Costa e Silva (Benfica) e Instituto Estadual de Educação (Centro). As quatro unidades de ensino oferecem o Ensino Fundamental e o Ensino Médio e, de maneira geral, possuem instalações maiores e melhores que as outras escolas da cidade ocupando uma posição de destaque. Outro fator de destaque são suas localizações: duas na região central da cidade e as outras duas em bairros centrais da sua região.

No Instituto Estadual de Educação o projeto não chegou a ser implantado. Após análises e discussões sobre a proposta os professores a rejeitaram. Posteriormente, a Escola Estadual Fernando Lobo foi convidada a se tornar uma escola associada e aceitou.

Foram realizadas duas entrevistas com a coordenadora regional dos Grupos de Desenvolvimento Profissional das Escolas-Referência, da Superintendência Regional de Ensino de Juiz de Fora, para que fosse possível delimitar a escolha de uma escola que melhor pudesse refletir a realidade vivenciada pelos docentes da educação básica mineira que são os sujeitos convocados a operacionalizar a implementação e reprodução da administração gerencial na política educacional.

Em Juiz de Fora, segundo a coordenadora dos GDPs, há um universo de cinquenta escolas estaduais, que reúne aproximadamente dois mil e duzentos docentes. Destas cinquenta escolas, como dissemos, quatro são consideradas referências. Dessas quatro, consideramos que a EEAC é a que melhor representa um terreno fértil para esta pesquisa, por ter sido a primeira escola a implantar o Projeto, ser aquela que mais recebeu recursos para sua implementação e por se tratar de uma escola centenária. Segundo a coordenadora, o convite para o Projeto à EEAC veio em razão da mesma preencher todos os requisitos, já anteriormente mencionados, que o estado impõe a uma escola para que esta possa ser uma referência às demais.

Após a definição do universo a ser pesquisado, entrevistamos a diretora da EEAC. A escola inicia sua história em 12 de junho de 1909, através da Lei nº 2.988 do governo do Estado de Minas Gerais. Foi Fundada por Wenceslau Brás, no Governo de Antônio Carlos. Inicialmente situada na Rua Bernardo Mascarenhas, a partir de 1930 transferiu-se para o prédio próprio, na rua Coronel Vidal, sem número, bairro Mariano Procópio, onde funciona atualmente. Até 1988, a EEAC trabalhou com a educação infantil e as quatro primeiras séries do ensino fundamental. Em 1990, através da Resolução nº 6109/90, foi criada a extensão gradual do Ensino Fundamental. A partir de 1993, iniciou-se o atendimento aos estudantes com a oferta do turno noturno, funcionando as quatro últimas séries do Ensino Fundamental e o Ensino Médio.

Em 2007 a EEAC foi convidada e selecionada a participar da rede de escolas-referência que integra as 500 escolas de melhor resultado no Estado de Minas Gerais.

Em busca de investigar os impactos no trabalho e na saúde docente, ocasionados pela “reforma” administrativa na educação a partir da adoção do Projeto Escola-Referência, nos interessou entrevistar docentes da EEAC que lá trabalham desde o início do projeto e que, portanto, acompanharam todo o processo de sua implantação.

Os docentes foram abordados por meio de entrevistas. A partir de roteiro (Anexo I) primeiramente. Todos os trabalhadores entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo II). Conforme já apontado, a pesquisa visava conhecer o trabalhador, seu processo de trabalho e gestão de uma escola-referência, os impactos da contrarreforma do Estado e o Projeto em questão, a saúde do trabalhador docente e sua capacidade organizativa.

Algumas dificuldades foram encontradas no processo investigativo. De um lado vimos que os professores entrevistados aceitaram prontamente participar da entrevista, mas a maior parte deles com a ressalva de que não poderia ser muito demorado porque estavam com muitas atividades e prazos para darem conta. O que demonstrou que, sobrecarregados de trabalho, encaixar um horário para outra atividade que não as muitas que eles já tem acumulado, se torna questão difícil. Por outro lado, ao iniciar cada entrevista também ficou claro que falar do seu trabalho era de alguma forma poder dividir um peso que estava abstruso, era como se por alguns instantes pudessem dividir uma carga que carregavam sozinhos. Em síntese, o processo da entrevista parece ter sido permeado de sentimentos contraditórios: do desejo de fornecer as informações e da sensação de que estavam lhe atribuindo mais uma tarefa.

Inicialmente, entrevistaríamos onze professores, o que perfaz 50% daqueles professores que estão na escola desde o início das atividades da escola como referência. Entretanto dos onze, foi possível entrevistar seis, pois dois se encontravam com problemas de saúde (um passou mal no dia da entrevista e voltou para casa e outro estava afastado por motivo de adoecimento) e outros três não apresentaram justificativa, mas os colegas relataram que todos estavam com muitas provas e trabalhos para corrigir, notas para entregar e prazos a cumprir. Pensamos que esta sobrecarga de trabalho é o motivo ou um dos motivos que impediram a participação na pesquisa. Iniciado o processo de coleta de dados, conhecemos um professor em situação de ajuste funcional em consequência de acidente de trabalho. Resolvemos então estender a entrevista também a este professor.

Adotamos a pesquisa qualitativa como instrumento de investigação científica, considerando que encontramos nela a possibilidade de descrever o real, compreendê-lo e explicá-lo, articulando com toda a fundamentação teórica construída nesta análise.

Necessário se faz destacar, que, mesmo privilegiando a pesquisa qualitativa,

alguns dados quantitativos obtidos nas entrevistas são significativos para traçar o perfil do grupo de professores entrevistados.

Dos sete professores entrevistados, um está na faixa etária dos 30 e 34 anos, um possui entre 35 e 39, dois possuem entre 40 e 44, dois possuem entre 45 e 49 e um acima de 50. Considerando que foi um critério de escolha para a pesquisa, como já dissemos, aqueles professores que trabalham na escola desde o início do projeto Escola-Referência, justifica-se a prevalência no grupo entrevistado de servidores na faixa etária superior a 30 anos de idade (considerando o tempo de formação necessário para o exercício do trabalho docente).

Quanto ao nível de qualificação, vimos que apenas dois deles possuem somente a graduação, os demais possuem, no mínimo, uma especialização: dois professores possuem uma especialização, um deles possui duas especializações e dois possuem mestrado. Ingressaram no serviço público por meio de concurso público, sendo, portanto, todos estatutários.

Em relação ao tempo de trabalho dedicado ao serviço público estadual, 43% deles ingressou no início da década de 1990, outros 57% na década de 2000, juntos possuem uma média aproximada de 13 anos de ingresso no serviço público estadual.

Destacamos ao traçar o perfil deste grupo, que 43% dos professores entrevistados acumulam mais de um vínculo de trabalho. Um destes professores acumula 2 vínculos de professor na mesma escola, outro acumula dois vínculos de professor sendo um em outra escola também da rede estadual de Minas e, um terceiro professor, acumula outro vínculo de trabalho que não é como docente. Podemos identificar que esta configuração expressa a necessidade de acúmulo de vínculos por parte destes trabalhadores para que alcancem, somados, um salário que os ajude a possibilitar uma condição de vida mais digna, dado os baixos salários ofertados nesta carreira. Tal quadro vai ao encontro da lógica da contrarreforma, é consequente da desvalorização do serviço público, do servidor público, da política social e da política educacional, em especial.

Com a finalidade de preservar a identidade dos entrevistados, remeteremos a eles por P. A.; P. B.; P. C.; P. D.; P. E.; P. F; e P. G.

Inicialmente nos interessou conhecer a percepção dos docentes sobre o Projeto Escola-Referência. Encontramos algo comum em todas as falas: escola-referência é aquela escolhida pelo governo estadual para introduzir mudanças na gestão da escola e da educação como um todo.

“É uma iniciativa do governo do Estado de implantar algumas modificações no funcionamento de escolas públicas e então escolheu algumas escolas para começar este processo de mudança na forma de fazer escola do Estado.” (P. B.)

“É um projeto que foi criado pela Secretaria Estadual de Educação pra é... como vou dizer, implantar projetos nesta escola, projetos variados em todas as áreas, sempre como um primeiro passo, aí, se o projeto funcionar, se ele der certo, ele é estendido para as outras escolas da rede, então é uma primeira experiência que é passada aqui para a escola [...]”. (P.C.)

[...] O objetivo era que a EEAC como referência, ela atuaria nas escolas pólos, em outras escolas que também fossem escolas-referências, quer dizer que as discussões feitas aqui seriam levadas para as outras escolas [...]” (P. F).

[...] Então, em um primeiro momento, o projeto foi passado como sendo uma coisa boa para a escola que poderia mudar o foco da educação do Estado [...]” (P. G.).

Percebemos que o discurso de mudança para a melhoria da gestão e da educação foi bem divulgado por parte do governo mineiro, porém, tal discurso não conseguiu se sustentar por muito tempo. As falas que seguem amparam nossa análise:

[...] Os projetos são bons na teoria, mas na prática não funcionam por que não dão estrutura para os professores trabalharem estes projetos de forma adequada [...]” (P.D).

“Então assim, no primeiro momento que você olha, você vê que é uma possibilidade de mudar um pouco o que é uma escola pública, o que sempre foi uma escola pública. Ia ter um investimento considerável, muitas reuniões. Eu fui, dentro da escola escolhido para ir à Belo Horizonte para fazer parte do início dessa Escola-referencia que aconteceria no Estado inteiro [...] E eu fiquei uma semana ausente para participar em BH desses cursos, para depois trazer as discussões para a escola. Eram os GDPs. Então eu participei muito em cima disso aí. Resumindo, chegou o momento que você viu que aquilo ali era só o que estava no papel mesmo porque na prática o aluno ficava sem aula muitas vezes, você se ausentava períodos de uma semana de aula para essas reuniões em BH e o aluno ficavam sem aula [...]. A escola-referência veio como uma propaganda, vamos colocar assim, do governo do Estado de

MG para estar fazendo alguma coisa para mudar isso e na verdade você viu que não mudava nada. Aumentou o nosso trabalho [...] e as reclamações que haviam aparecido na hora da adesão da escola como escola-referência continuou aparecendo nos grupos: “isso é enganação”, “isso não vai pra frente”, e realmente! Depois aquilo foi se confirmando não só nas falas, mas nas atitudes, nas coisas q você começa a ver, na morosidade [...] (P. F).

“O Projeto Escola-referência se mostrou um projeto muito bom, no início, quando ele foi falado, vieram os profissionais do Estado para passar para as escolas o que seria, como seria montado. E aí houve todo um empenho primeiro dos professores e da direção da escola em abraçar o projeto e o trabalho em cima que foram os estudos de cada tema, de como seriam trabalhados, como seria o número de alunos dentro de sala de aula, tudo isso aqui nesta escola foi feito com a maior boa vontade. Então, em um primeiro momento, o projeto foi passado como sendo uma coisa boa para a escola que poderia mudar o foco da educação do Estado, só que em segundo momento ele foi uma grande mentira [...]” (P. G).

Em relação à questão salarial, os docentes visualizam perdas:

“[...] nós percebemos a redução de nossos direitos como trabalhador. Essa imposição do subsídio. No caso, hoje, o professor não tem mais o biênio, quinquênio. Isso se transformou em um só salário. Então o nosso plano de carreira praticamente não existe” (P. A).

“[...] Ainda falta reposicionamento. Tem professor posicionado errado no quadro do magistério. A questão do piso do magistério que é uma luta, paga ou não paga. O Estado fala que paga e o sindicato fala que não. E não paga dentro do piso. Eu, por exemplo, estou posicionada errada dentro quadro, pelo meu tempo de serviço eu estou como A e B e eu deveria ser J e L e isso é uma perda salarial. A maioria está nesta situação. Fomos reposicionados de qualquer maneira e isso aí pesa porque dentro do plano de carreira vai entrar o tempo de serviço e vai entrar a sua graduação. Por exemplo, eu tenho dois cargos. Em um cargo entra minha especialização e no outro não, como se eu fosse duas pessoas diferentes. Em um cargo eu sou B e no outro eu sou A enquanto eu deveria ser J e L pelo tempo que eu tenho. E isso não é só comigo, isso acontece com todos os profissionais. A maioria está posicionado errado. Quem entrou não, porque o que vai acontecer, é que o professor que começa a trabalhar hoje ganha o mesmo que eu que tenho já 17 anos de trabalho. Então essa questão aí do choque de gestão foi choque mesmo” (P. C.).

“Teve uma propaganda muito grande que fala que com o choque de gestão o dinheiro seria melhor usado até mesmo para pagar melhor os salários e a gente sabe existe um piso nacional e Minas Gerais não cumpre este piso. Até mesmo na questão salarial que ele diz que paga uma valor até acima do piso, só que o piso não é só este valor, é todo um conjunto [...]” (P. F.).

“A perda foi muito grande porque você tem a perda financeira porque o profissional da educação percebe a menor remuneração do Estado. Porque o Estado fala que vai fazer um plano de cargos e salários, mas que na verdade ele tirou até as vantagens que o antigo já tinha. Ele tira mais que dá” (P. G).

Outro importante impacto observado na fala dos docentes também tem relação direta com a contenção dos recursos. Aqui, queremos mais uma vez ressaltar que esta contenção não ocorre de forma geral nos investimentos do Estado, mas se refere ao financiamento das políticas sociais e aos investimentos nos servidores públicos. Dentro desta lógica, de diminuir substantivamente os recursos da educação, o governo mineiro espera que os professores alcancem todas as metas colocadas para a educação ignorando a falta de condições existentes para tal. Destacamos falas elucidativas:

“Porque quase sempre o professor da rede pública tem que ser um artista. Tem que ter dom para dar aula, ser criativo, tem que estar a todo o momento adaptando as condições da escola que foram oferecidas” (P. A.).

“[...] e mesmo que houvesse [laboratório] eu não teria como levar 45 alunos de uma sala para um laboratório pequeno, para me responsabilizar por eles. Então teria que haver, além de um laboratório, funções de operá-lo. Isso não tem. Temos um quatinho que dizem que é laboratório, mas na verdade não é” (P. E.).

“Você falta verba para tirar xerox, falta uma máquina de xerox na escola, porque se você faz uma prova muito contextualizada você tem que ter uma prova com 3 ou 4 páginas, tipo o que é o ENEM, hoje mas você não tem isso. Aí vem a parte do governo que foi um grande descaso com a escola-referência porque no início quando ele falou em escola-referência ele ia ter dar este tipo de subsidio para você ter como trabalhar, falta de cima para baixo a parte de apoio financeiro, de logística para trabalhar [...]” (P. G.)

“O serviço público está precarizado. O atendimento que você presta é muito ruim e a cobrança é muita. Então você presta um serviço ruim pelo fato de não ter condições, mas tem cobrança” (P. F.).

Quanto aos indicadores de desempenho, também materializados na avaliação de desempenho, um dos docentes considerou que se configuram como mais um instrumento de fiscalização e controle do seu trabalho:

“Hoje nós temos avaliação de desempenho, que é feita anualmente, e essa é uma forma de estar cobrando o profissional. É uma ausência de benefícios,

de condições para você cobrar. Então é uma cobrança um pouco injusta” (P. A.).

Sendo um instrumento de controle, o Estado utiliza a avaliação de desempenho para forçar os docentes a cumprir as metas impostas para educação pelos organismos internacionais, condicionado à avaliação destes trabalhadores:

“A sua avaliação de desempenho não foi legal, a sua aula é até boa, mas você não aprovou todo mundo. A não aprovação impacta na avaliação de desempenho” (P. G.).

Da análise de Lemos (2007) sobre a autonomia do docente do ensino universitário, retiramos que o controle é um dos fatores que trazem como consequência a perda progressiva da autonomia docente sobre o seu objeto de trabalho. No caso da educação básica também os sistemas de avaliação e os índices de desenvolvimento, compõem esta estrutura de controle que são determinados externamente. Neste sentido vemos o acúmulo da autonomia que vai atingir sobremaneira a capacidade crítica e criativa do papel profissional neste contexto.

Uma outra consequência é apontada por Botomé (*apud* LEMOS, 2007) quando considera que com tantas rotinas e normas, todo o esforço e energia que deveriam estar direcionados para os objetivos finais da instituição podem se perder, impedindo que processos mais autônomos e emancipatórios desenvolvam-se, uma vez que o professor dedica parcela significativa de seu tempo a preencher formulários, apresentar projetos, propostas demandadas pelas diversas instâncias administrativas. Em uma escola-referência não é diferente. Como disseram dois professores:

“a própria secretaria te cobra as notas porque tem que liberar o boletim para os alunos [...] tem datas fixadas do calendário que você tem q cumprir” (P. C).

“No trabalho docente houve uma cobrança de carga horária, de módulo dois, de projetos, que você tem que implantar [...]” (P. G);

A autonomia é uma forma de relacionamento, não é algo estático que alguém outorga ao outro. A autonomia “deve ser conquistada pela ‘afirmação’ da identidade, o que é

diferente da ênfase na ‘defesa pela força’, ou seja, na busca da autonomia pela força das reivindicações ou da mobilização coletiva na defesa de interesses internos da instituição, ou das categorias” (BATOMÉ *apud* LEMOS, 2007). Neste contexto, disputar as verbas liberadas por projetos pelo Governo revela numa busca de autonomia por cooptação e não por emancipação da educação que se daria através de recursos liberados em função de planos e orçamentos anuais.

É comum nas administrações gerenciais o governo estimular a concorrência por verbas entre Departamentos e Institutos. No caso de uma escola estadual, esta forma de competição também se apresenta quando apenas algumas escolas são convidadas a participar de um projeto, e ainda quando as que estão dentro do mesmo projeto recebem recursos diferentes. Para o projeto escola-referência, por exemplo, das quatro escolas de Juiz de Fora que foram selecionadas, segundo a coordenadora dos GDPs, a EEAC foi a que mais recebeu recursos por ter montado mais GDPs que as outras. Assim, as escolas estaduais concorrem para alcançar melhores números e, desta forma serem convidadas a participar de projetos que prometem como contrapartida recursos e melhorias físicas para a escola.

E há que se destacar, que no caso do Projeto na EEAC, embora se tenha divulgado um grande aporte de recursos para as escolas-referência e consequentes melhorias no padrão físico das mesmas, apenas um professor considerou que as melhoras foram substantivas:

“Mudou, inclusive com a ampliação da sala de informática, da sala de vídeo, melhoria no auditório, uso de data show, de note book, da tecnologia que foi incorporada na escola a partir disso aí” (P. C).

Encontramos nos demais professores um posicionamento crítico de que foi realizada uma melhora muito aquém da necessária para a real condição de desenvolvimento de um trabalho bom e respeitoso, com ambientes saudáveis e, sobretudo, uma melhora muito aquém da divulgada:

“Aí vem a parte do governo que foi um grande descaso com escola-referência porque no início quando ele falou em escola-referência ele ia te dar este tipo de subsídio para você ter como trabalhar, falta de cima para baixo a parte de apoio financeiro, de logística para trabalhar. A EEAC simplesmente é mais uma escola estadual. O Estado não investiu mais na escola por ser uma escola-referência, apesar de termos feito projeto. No início o Estado até investiu, mas agora não, então isso prejudicou o trabalho” (P. G.).

“[...] não dão estrutura para os professores trabalharem [...]” (P. D).

“[...] Não temos laboratório, não tem recursos tecnológicos [...]” (P. E).

“Mas com a ideia de mudar para frente, de você ter um laboratório, de você usar um recurso diferente do que você estava acostumado porque, praticamente, no Estado é cuspir giz, mas você vê aí que não mudou nada [...]” (P. F).

Quanto às mudanças na gestão da escola, a maioria dos professores entrevistados conseguiu percebê-las e, para estes, a mudança foi negativa e sempre acarretando em mais tarefas e cobranças:

“Tiveram mais obrigações, mais deveres. Na questão de implantação de projetos que são cobrados entre as matérias, a própria utilização de materiais, os recursos disponíveis, o próprio projeto pedagógico vinculado ao plano de Escola-Referência. Há uma mudança voltada para isso” (P. A).

“Com certeza. Porque esta cobrança que o governo fez para gente e em contrapartida não deu nada ou fez muito pouco em vista do que poderia, quem é o responsável para tomar conta disso aí é o diretor, foi sempre assim [...]” (P. F.).

Quando questionados sobre os objetivos que teriam determinado as mudanças na gestão da escola, um dos docentes ressaltou, com características de assédio moral, a forma como os governos do Aécio e Anastasia tratam o servidor público e impõem suas propostas:

“Primeiro cobrança do Estado em cima do diretor e a todo tempo ameaçando: “você foi eleito, mas quem te nomeou foi eu”. Então se você não cumprir o que o Estado quer você pode ser exonerado. Sempre teve isso, mas, principalmente, com o governo Aécio/Anastasia” (P. F.).

Ainda sobre esta questão, destacamos algumas diferentes respostas que refletem mais a opinião destes trabalhadores em relação às mudanças na gestão da educação como um todo que nesta escola particularmente:

“[...] Acredito que seja até pelo risco de evasão escolar, pelo analfabetismo funcional, pelo descrédito da escola pública [...]” (P. A.).

“[...] o objetivo não é a transformação da sociedade por meio da educação, os objetivos do governo foram puramente econômicos, foi gastar menos e supostamente produzir mais com pouco”. (P.B).

“Não interesse político do governo e das classes dominantes na educação de qualidade. Eu vejo isso” (P. G.).

A ênfase no uso de práticas de gestão originada no setor privado acontece, como avulta Paes de Paula (2003, p. 143-144) “com a utilização das ideias e ferramentas de gestão mais recente do setor privado ‘criticamente adaptadas’ ao setor público: os programas de qualidade, a reengenharia organizacional, a administração participativa e outras”. A fala de um professor ilustra exatamente esta adoção:

“Na verdade a esperteza do Anastasia foi justamente isso. Ele foi o primeiro aplicar o que acontecia dentro do setor privado no setor público, na verdade foi isso que ele fez. O que acontece no setor privado ele trouxe para o público. O modelo é o mesmo, só que nós não somos empresa. Esse dinheiro não é nosso é público e gerido pelo governador” (P. F).

Quando questionado sobre o que teria levado o Estado a promover a “reforma” da administração pública e da educação, todos os entrevistados apontaram a necessidade de redução de gastos do Estado, a necessidade do alcance de metas impostas pelos organismos internacionais, as implicações do projeto neoliberal e até promoção pessoal com objetivos políticos futuros:

“Eu acho que também é uma forma de enxugar a máquina, redução de gastos. Também de tentar alcançar números [...]” (P. A.).

“É a proposta liberal que alguns chamam de neoliberal que é gastar-se pouco produzindo mais. Então a qualquer custo vamos enxugar os gastos da máquina administrativa. Isso foi a mola mestra para se fazer o que se fez em nome de reforma da administração pública e da educação. Interesse econômico, interesse estrangeiro de mostrar que o país não tem analfabeto, o que vai atender muito mais uma necessidade de consumir dos países aí fora, do que propriamente de promover crescimento do país [...] Então eu acho que o que levou o reforço do Estado a promover a reforma da administração pública é puramente econômica e para satisfazer interesse externos e não do brasileiro” (P.B.).

“Eu acho que foi a necessidade mesmo das avaliações externas [...]” (P. C).

“[...] O Estado vê a educação como um gasto e não como investimento [...]” (P. D).

“Em minha opinião foi interesse político. Ele em momento algum está preocupado com a formação do aluno como cidadão e tudo. Ele quer

números que façam propaganda. O interesse é puro e simplesmente político e principalmente econômico. Para ele conseguir mais verbas junto aos bancos internacionais [...]” (P. E).

“Eu tenho isso comigo. É a minha avaliação que isso é uma jogada de marketing, é uma jogada de propaganda. Diziam que nos governos anteriores não estavam fazendo nada e então ia pegar e fazer, o salvador da pátria. E um projeto que é nacional, eleger Aécio Neves presidente do Brasil” (P. F).

“[...] a ideia era focalizar na administração onde mais está sendo gasto, só que ele focaliza não no aspecto de corrigir os erros e sim no aspecto de dizer “não, não vou investir aqui, aqui não invisto mais”. O governo do Estado de Minas Gerais não investe mais na educação” (P. G.).

Para os entrevistados, os impactos do “Choque de Gestão” na educação, seriam a redução do salário, imposição de metas, controle do trabalho e a falta de condição objetiva para o desenvolvimento do trabalho:

“[...] já percebemos essa mudança na própria redução do salário do professor, dos direitos do professor” (P. A).

“Eu acho que o que aconteceu com o choque de gestão foi um controle maior da máquina estatal. Agora o impacto que isso trouxe foi só negativo, eu não vejo que é assim que se faz com seres humanos, com seres humanos você pode até ter certos mecanismos de controle, mas não é o controle em si, não é o controle como fim principal, é um controle para você fazer a máquina funcionar e o que está acontecendo hoje é como se você tivesse fazendo um motor de carro funcionar sem colocar óleo e sem fazer os ajustamentos necessários para que ele funcione. [...] Então o choque trouxe impactos, mas não vejo melhoria como algo provocado pelo Estado” (P. B).

“Então, o impacto que teve não foi tão bom. A gestão quer números, quer resultados, sem importar muito como esses resultados vão ser atingidos” (P. E).

Três professores ao serem questionados sobre os impactos do “Choque de Gestão” na educação utilizaram da palavra “choque” para fundamentar suas respostas. Buscamos então no dicionário (<http://www.dicio.com.br/choque/>) o seu significado: “Encontro violento de um corpo com outro. Militar Encontro e combate entre duas forças militares: choque de duas colunas blindadas. Conflito, oposição, luta: o choque das ideias. Violenta perturbação física ou psíquica: sofrer um choque”. Compreendemos que ao se fazer uma analogia do que perceberam de impacto com o nome do projeto do governo mineiro para “reforma”

administrativa do Estado - o “Choque de Gestão” - os professores quiseram demonstrar, tal como o significado encontrado no dicionário nos apresenta: que sofreram uma violência.

“[...] é por isso que a gente sente o choque, é nesta hora que você sente e então você acaba trabalhando mais que outras escolas. Isso com certeza.” (P. C).

“É um choque, realmente é um choque. [...] e de repente o professor está aí doente. Não consegue dar sua aula direito, na sociedade ela já não é bem visto mais como antes. Houve esta desvalorização não só em dinheiro para o professor, mas esta desvalorização social, uma desvalorização do profissional de educação [...] É um choque mesmo de gestão, o que o governo quer da educação, o que o governo faz com professor, o que o governo faz também com o aluno que obriga ele a ter diferenças e não ter estrutura para conviver com estas diferenças [...]” (P. D).

“É mesmo um choque! Eu também sou formado em engenharia elétrica e para nos “choque” é uma coisa muito ruim” (P. F).

Quando questionado sobre os ganhos e perdas que o conjunto dos servidores públicos percebeu com o “Choque de Gestão”, consideraram que apenas houve perdas:

“[...] os prejuízos nós estamos vendo na sociedade [...] a sociedade está doente, a escola está doente, a família está doente, está tudo desestruturado, é este choque de gestão. Eles fazem muita propaganda e não tem nada de real aí, não tem realidade nenhuma” (P. D).

“[...] Ganho mesmo eu não vi nenhum. Pra mim só houve perdas. Perda salarial, perda de autoridade [...]” (P. E).

“Ele está fazendo um enxugamento que faz parte de um projeto nacional do FHC que é de enxugar os recursos que viriam para o serviço público. [...] isso começou a ser implementado nos Estados, mas é um projeto nacional também” (P. F).

A totalidade dos professores disseram ter percebido impacto do “Choque de Gestão” diretamente relacionado ao trabalho docente, um deles considerou como impactos negativos o aumento da carga de trabalho e da cobrança sobre eles, sem respectivo aumento salarial, mas entende que nos demais aspectos houveram ganhos:

“[...] as escolas-referências elas estão em uma avaliação bem melhor que as outras, [...] é nesta hora que você sente e então você acaba trabalhando mais que outras escolas. Isso com certeza [...]. Você tem acesso as melhorias que

vieram para a escola como a própria reforma física dela, a tecnologia que nós temos disponível, a gente melhorou, mas a carga horária aumentou. A pressão em cima do professor também aumentou, sem que houvesse aumento de salário [...]” (P. C).

Os demais professores consideraram que os impactos foram sempre negativos:

“Acredito que é um impacto negativo e até desmotivante para a continuação na carreira de professor” (P.A).

“Houve impacto, mas eu não vejo nada que eu posso dizer ‘poxa, legal, encontramos o caminho!’” (P.B).

“Sim, piorou” (P.F).

“No trabalho docente houve uma cobrança de carga horária, de módulo 2, de projetos, que você tem que implantar, não que esteja errado, mas não tem um contra retorno que é um salário digno que eu acho que é o principal. Quando você cobra, mas dá condição para fazer, tudo bem! Mas o governo não dá. Não temos nem infraestrutura na escolas estaduais. Nas escolas públicas federais você cumpre 40h semanais, mas você tem uma sala onde o professor vai ter sua mesa, sua cadeira, seu armário onde você pode guardar suas coisas para ficar o dia todo na escola, preparando aula de laboratório. Aqui não tem laboratório, não tem infraestrutura física” (P. G).

Durante o percurso das entrevistas percebemos algumas contradições. Vimos que embora os professores retratem que a política educacional apresentou pioras significativas nas últimas gestões do governo estadual com o Aécio e o Anastasia, e uma crescente ofensiva a autonomia do trabalho, dois professores não demonstraram compreender o Projeto escola-referência como parte de um movimento de “reforma” estatal sob o signo do “Choque de Gestão”.

Não foi só esta contradição que percebemos. Já demonstramos que a maior parte dos professores considerou que o Estado investiu bem menos na escola que o necessário e o propagado. Entretanto, encontramos na fala de um professor a observação de ter sido um ponto positivo do “Choque de Gestão” o investimento em recursos e melhorias materiais para a escola. Encontramos outras incoerências nas respostas apresentadas, a exemplo, o mesmo professor percebeu um aumento de trabalho ocasionando sobrecarga, diminuição do salário e conseqüentemente adoecimento, tudo após adoção do Escola-Referência, mas considera que é

um projeto bom, que trouxe impactos positivos ao seu trabalho. Outro considerou que o projeto não impacta de forma direta e negativa na saúde do docente embora ele questione a falta de condição material para o trabalho, afirme ter adoecido e conhecer outros colegas na escola que também adoeceram em função do trabalho.

Ora, como bem analisou Lemos (2007), o professor se encontra no centro de uma contradição. A autora analisa a alienação do servidor público em relação à sua autonomia político-administrativa e de sua inserção social, sob três aspectos. Em um primeiro aspecto, considera que poucos servidores têm autonomia para se pronunciar, não tendo possibilidade efetiva de participar nas decisões sobre as políticas. Inicialmente, quando o Estado propôs para a educação mineira o projeto Escola-referência, o discurso era o de que os servidores das escolas teriam participação ativa na construção do projeto, entretanto, o relato ouvido nas entrevistas foi que, após um esforço destes sujeitos em se debruçarem sobre esta construção, ela veio pronta:

“ele [o projeto escola-referência] foi uma grande mentira porque na prática ele já estava montado pelos diretores do Estado, pela equipe que gerou este projeto escola-referência e ele fez eu me sentir na prática, e acho que alguns professores também, porque eu participei desde o início do projeto no Estado, como um enganado, porque eu estudei, li os livros, li tudo, montei os projetos, escrevi [...]Na hora de implantar eles chegaram e disseram: é isso aqui! É isso aqui que vocês tem que fazer, é isso o que acontece” (P. G).

O segundo aspecto refere-se aos estereótipos pejorativos das imagens do serviço e do servidor público que faz com os servidores públicos se sintam desvalorizados socialmente – como afirmou um dos professores entrevistado - e se coloquem como questão:

“[...] então para que você estudou? Para que fez uma faculdade? Para passar por isso aqui na sala de aula?” (P. D).

O terceiro aspecto, que diz respeito ao processo de trabalho em si, em que a maioria dos docentes não se apropria simbolicamente do resultado do seu trabalho, ficou claro em todas as entrevistas e muitos são os obstáculos a esta apropriação. À exemplo esta imposição do projeto de como vão trabalhar; o que vão fazer; que conteúdo vão dar; a aprovação

automática em que não importa como se dê o processo de ensino e aprendizagem (o professor tem, necessariamente, que aprovar o aluno para a próxima série).

A autora tratada teve como objeto de estudo o professor universitário que se encontra, então, no centro de uma contradição. Compreendemos que o professor do Estado encontra-se na mesma posição: o professor do Estado é um profissional de nível superior, capacitado para exercer sua função, mas no seu exercício é questionado em relação à sua competência de ensinar, tem que executar projetos impostos de cima para baixo para captar recursos que possibilitem condições mínimas de trabalho, é demandado em termos de mudança na forma de ensinar pelos alunos e pelo Estado, e a manutenção do seu vínculo depende do alcance das metas impostas.

Logo, concordando com Lemos (2007), percebemos claramente que estes trabalhadores estão imersos na condição alienante, tal como cunhada por Marx. Estes sujeitos acabam por submeter o que são seus próprios desejos ao que é a imposição organizacional que substitui sua autonomia. Toleram sem fazer dominar sua própria vontade. A organização do trabalho nestas escolas é a tal ponto a vontade de um outro, que o trabalhador se sente vivido pelo alheio.

Outra contradição se coloca quando perguntados sobre se a adesão da escola ao Projeto foi realizada de forma democrática. Alguns professores entendem que sim, considerando que houve um processo de estudo do Projeto seguido de discussão sobre o mesmo, em que alguns se posicionaram contrários e outros favoráveis. Além disso, a comunidade escolar foi consultada sobre a adesão ou não da escola ao Projeto. Contudo, outros professores relataram que não passou de uma falsa democracia, pois foi facultada à escola a participação, mas com absoluta pressão e até mesmo imposição do Projeto. Além disso, foi observado que a construção do Projeto não foi realizada com a participação dos sujeitos que o implementam e operacionalizam:

“Aí a gente recebeu o material e fizemos a divulgação na escola. Alguns não queriam, contrapondo a decisão de aceitar. Então levamos para uma assembleia a decisão e aí lá realmente tirou por uma maioria da comunidade escolar que era pais, professores e funcionários da escola, optamos por aderir para ver como seria. Tudo com a análise dos materiais escritos, objetivo, o que era o projeto. Então assim, no primeiro momento que você olha, você vê que é uma possibilidade de mudar um pouco o que é uma escola pública, o que sempre foi uma escola pública. Ia ter um investimento considerável, muitas reuniões. Eu fui dentro da escola escolhido para ir à Belo Horizonte

para fazer parte do início dessa Escola-referência que aconteceria no Estado inteiro. [...] Resumindo, chegou o momento que você viu que aquilo ali era só o que estava no papel mesmo [...]" (P. F).

"Foi democrático e abraçado de coração pelos profissionais. Ate teve profissional que pediu remoção da escola quando viu que o projeto não era verdade, o primeiro profissional que estava aqui e que foi nosso coordenador ele pediu para sair, quando ele chegou que fez todo aquele estudo, foi em Belo Horizonte, ficou uma semana lá, e chegou na hora de implantar não era nada daquilo. Ele ficou tão insatisfeito que pediu para sair" (P. G).

"Com certeza não. É um modelo que nasceu não se sabe de onde, eu acho q esta é a grande explicação de porque a coisa não deu certo e não vai dar certo nunca. [...] se eu monto minhas aulas de uma forma unilateral, não levando em consideração quem está ali, fazendo com que participe, se envolva, e ele seja também autor do processo que vai acontecer na aprendizagem, vai ser tudo um faz de conta. Aquilo que eu quero ensinar para o menino não vai acontecer porque a transformação é bilateral [...]" (P. B).

"Puderam opinar, mas foi imposto. Tudo q vem do governo é imposto [...]. Você chega no conselho e te dizem q o aluno não pode ser reprovado. O que você vai fazer? É lei! [...]" (P. D).

Não. Eles implantaram de cima para baixo. É desse jeito, pronto e acabou (P. E).

Uma das consequências desse processo realizado de cima para baixo foi um piora da política educacional observada pelos docentes:

"[...] nas propagandas aparece a escola de Minas Gerais como sendo a melhor do Brasil e nós sabemos que não é. Se não fosse a propaganda, se a mídia não segurasse e colocasse isso para o público eu tenho certeza que dos últimos anos, os últimos dez anos que é basicamente o governo Aécio/Anastasia, a educação de Minas Gerais piorou em relação ao que ela era antes, mas com a propaganda de que é a melhor do Brasil. É o preço que a população mineira está pagando" (P. F).

"Então se a proposta foi gastar menos com a educação e produzir mais, o tiro saiu pela culatra, não funcionou. Piorou" (P. B).

Destarte, as perspectivas para a educação e para o trabalho realizado por estes servidores públicos são sombrias:

"Eu gosto de dar aula, tenho prazer em dar aula. Então eu gostaria de ser otimista com a educação, mas a cada ano que passa mais eu sinto essa dificuldade de ver realmente mudança na educação" (P. A).

“Eu acho que o país tem que investir de forma muito séria nesta questão. Eu já estou quase na reta final, mas eu acho q tem melhorar. Eu ainda espero que melhore antes de eu sair porque é a base, eu não me instrui a toa. A educação é importante em todos os sentidos porque melhorando, ela melhora a saúde, melhora emprego, melhora a economia, melhora tudo. Tudo depende dela” (P. C).

“Mais investimento, um respeito maior. A gente vem sendo acusado de coisas que não fazem parte das obrigações de um professor. Se um aluno não quer estudar, não quer aprender, isso não é culpa do professor. O professor é um dos responsáveis por isso mas não é o único responsável. Quem poderia ser acusado pelo fracasso da educação hoje em Minas Gerais é o governo que está lá. O fracasso é deles [...]. O que eu defendo de educação é o oposto do que está aí. Ter mais tempo para prepara uma aula melhor porque eu acho que os alunos merecem isso e o governo não nos fornece. É um outro tipo de educação que eles querem” (P. F).

“[...] No meu caso eu vejo uma luz no fim do túnel, mas que a cada dia que passa de acordo com as condições essa luz acaba se apagando porque se eu ficar no Estado, na educação pública, eu não consigo viver. A cada dia que passa meu salário diminui, minha condição aquisitiva, a cada ano meu salário é menor que no ano anterior. Vai cada vez defasando mais. Eu não vejo mudança porque este governo não tem vontade política para mudar, tanto em salário do professor quanto em qualidade de ensino para o aluno” (P. G).

Vimos que palavras como fiscalização, policiamento, sobrecarga de trabalho, insuficiência de recursos, desvalorização, culpa, cobrança, estresse, abandono, doenças, entre outras, pesam sobre o trabalho e vida dos docentes:

“[...] eu me percebo sendo fiscalizado, sendo policiado [...]” (P. A);

“E se depara com uma situação de desmotivação da sua profissão, que é triste!” (P. B);

“Hoje mesmo chegou uma colega falando que ficou até 2 horas da manhã elaborando prova para aplicar [...] e infelizmente isso acontece mesmo, você tem que levar trabalho para casa porque por mais que você fique aqui você não consegue terminar” (P. C.);

“Chegou um ponto que eu me sobrecarreguei [...]” (P. E);

“[...] O Estado vê a educação como um gasto e não como investimento [...]” (P. D);

“uma desvalorização do profissional de educação” (P. D);

“[...] A culpa sempre é do professor [...]” (P. E);

“Você como escola-referência tem uma cobrança muito grande” (P. F.);

“[...] Eu me senti desse jeito e isso gera insatisfação (P. G.);

“[...] entramos em um estresse [...]” (P.G);

“o governo abandonou completamente o projeto” (P. G);

“[...] Aí aparecem doenças como depressão, doenças reumatológicas, ortopédicas, tudo devido à questão ocupacional”.

A totalidade dos professores entrevistados afirma estar doente ou ter adoecido:

“Eu já tive um quadro depressivo [...]” (P. A).

“[...] sou uma pessoa que sofreu bastante de doenças emocionais, fui diagnosticado com um quadro de depressão grave [...]” (P. B).

“Eu tenho as alergias tradicionais do professor. Rinite, sinusite, a questão do pó do giz é muito séria pra gente porque a gente até recebe uma indenização que a gente chama de “pó do giz”, que é um adicional em relação a isso, mas não é só o pó do giz. Você acaba tendo problemas de postura e nas cordas vocais. Tem professor aqui na escola afastado com isso, vai dando calo nas cordas vocais de tanto que falamos. Por isso eu procuro diversificar. Mas o escrever no quadro causa bursite que todo profissional tem e Lesão por Esforço Repetitivo de escrever no quadro” (P. C).

“Eu tenho um tipo de reumatismo que vai afetando os tendões, por fazer movimentos repetitivos por muitos anos, acarretou em dores e perda de sensibilidade [...]” (P. D).

“Eu tenho gastrite e tenho certeza que é devido à tensão do trabalho. Eu tomo o cuidado, mas quando estou de férias nem preciso tomar o remédio porque ela melhora. Quando é essas épocas mais tensas ela ataca mais. Se eu deixar de tomar o remédio um dia, no dia seguinte já estou sentindo dor” (P. E).

Eu cheguei a tratar com psiquiatra e tomar remédios controlados, hoje não faço uso de remédio e nem tratamento psiquiátrico, mas faço sessões com psicólogo porque é o estresse que gerou este meu estado que venho tentando superar e a sobrecarga de trabalho mesmo, se não você acaba achando que você é o responsável pelo fracasso da educação como um todo mesmo. Então eu estou em fase de tratamento (P. F).

Eu tenho tendinite. Em função da escola também. Nos dois punhos e cotovelos porque você não sai quadro de giz, você não tem um laboratório, não tem uma condição melhor na escola (P. G).

Também a totalidade deles percebe o nexa causal entre seu adoecimento e o trabalho:

“tem relação sim, tem relação pelo desgaste, pelo envolvimento, pela cobrança interna que você mesmo faz pelos resultados [...]” (P. A).

“Com certeza absoluta. Eu não consigo conviver com o faz de conta e eu já percebi que o Estado é faz de conta. Se prega uma coisa na mídia e se faz outra na prática. É antiga esta questão de políticos que para se eleger pregam um monte de coisas, promete um monte de coisas e depois o povo fica aí a mercê, isso é antigo, e na educação não é diferente. É um faz de conta o tempo todo e cobrança e cobrança e cobrança. Como eu não consigo conviver com o faz de conta, entrar em uma sala e fingir que eu ensino e o menino lá no seu faz de conta, que está aprendendo [...]” (P. B).

“Com certeza. Só o governo que não vê” (P. F).

O conjunto dos docentes entrevistados declarou conhecer outros colegas de trabalho na escola que estão na mesma situação de adoecimento, segundo um deles:

“Praticamente todos. Todos que adoecem aqui eu tenho certeza que é pela sobrecarga de trabalho” (P. F).

Outro docente relatou ainda que um colega chegou à morte em função de um agravamento no seu quadro clínico provocado por estresse no trabalho:

“[...] Tiveram professores que ficaram doentes e inclusive teve uma que ficou doente, estressada por causa disso, ficou doente e pouco tempo depois veio a falecer (P. G)”.

Um dos professores relatou ter recebido ameaça de morte do pai de um aluno, o que agravou seu quadro depressivo. Outra professora relatou ter sofrido acidente de trabalho que não foi considerado como tal:

“[...] na perícia médica não foi considerado acidente de trabalho, eu falei com o perito que tive um acidente na escola, mas ele não registrou lá” (P. A).

A referida situação a levou a condição de ajuste funcional, o que gerou um grande “choque” – em suas palavras:

“[...] eu tive um choque muito grande devido a este ajuste funcional. Eu tive um acidente dentro de sala de aula e bati minha mão. Eu já não posso mais escrever, deu síndrome do túnel do carpo” (P. A.).

Apenas dois professores declararam não estar em tratamento de saúde, contudo um relatou ainda fazer uso dos remédios por dependência química gerada após prolongado tempo de tratamento. Os relatos que seguem elucidam a questão:

“[...] usei remédios controlados, receitados por psiquiatra, fiz terapia com psicanalista por mais de 6, 7 anos, alias, muito mais, houve um período que eu fiquei de uma forma muito crítica e então tive que abraçar de uma forma bastante intensa” (P. B).

“Eu faço tratamento alérgico constantemente e agora também para coluna, já fui ao médico e estou sentindo muito. Por enquanto ainda não tirei licença não, mas estou sentindo dor. O professor fica em pé o tempo todo e falando então não tem jeito” (P. C).

Faço tratamento com psiquiatra [...] tomo remédio para dormir porque sinto muita dor e não consigo dormir. Todos os dias tenho que lidar com a dor e aí faço tratamento também com ortopedista. [...] faço tratamento pelo Estado e é muito difícil porque especialista mesmo, como especialista em mão, não conheço nenhum pelo IPSEMG e então trato com ortopedista geral mesmo, não tem este acesso [...] o ombro também foi afetado então também precisaria de um especialista em ombro e com o salário que a gente ganha... [...] (P. D).

A docente que relatou ter sofrido acidente de trabalho, descreve um grande sofrimento por estar sendo “obrigada” a exercer outra função em sala de aula que não a de professora. A mesma não se sente capacitada para a nova função, tão pouco se identifica com ela. Desta forma, a nova função vem como um “castigo” por seu adoecimento e por ser “mulher”. Este sentimento foi gerado a partir da forma como foi tratada pelo médico do Estado que em uma atitude preconceituosa aludiu que o seu adoecimento não se tratava de um acidente de trabalho e sim de doença originada pela estrutura feminina que não seria preparada para tantos trabalhos que exigem habilidades manuais. Segundo este médico, a mulher foi preparada apenas para as funções domésticas e os cuidados com os filhos. É, para este médico, o motivo do seu adoecimento, e este posicionamento é, para esta professora, mais um agravante no seu adoecimento:

Percebo que agora eu estou incapacitada e obrigada. Realmente eu venho para cá como se fosse um cárcere. Porque eu tenho que estar aqui cumprindo 5 horas? Está certo, você faz alguma coisa, mas depois que você deixa de ser professora você perde sua identidade, estou tentando manter minha sanidade mental, mas não sei até quando mesmo. Porque quando você está preparada para tal serviço, tudo bem [...]. [...] não me sinto preparada, não fisicamente porque eu não vou abusar e ficar pegando livros porque vou sentir mais dor, mas minha mente, meu psicológico não está preparado para ficar aqui sentado 5 horas, não está. Eu sempre trabalhei muito, sempre trabalhei em duas escolas, sempre lutei muito, tinha um trabalho intenso. Eu sinto isso aqui como um castigo pelo fato de estar doente e por ser mulher e não ter estrutura física para fazer movimentos repetitivos. Esta foi a alegação que eles me deram e aí o Estado obriga que todo professor doente que não possa lecionar mais ele tem que estar na escola dentro de uma função. Aí me colocaram aqui, me colocaram aqui, não me perguntam se eu queria estar aqui [...] (P. D).

“[...] eu senti também um preconceito muito grande com os médicos porque eles falaram que eu não iria aposentar porque o que tinha me dado era por causa da estrutura feminina, pois a mulher não havia nascido para trabalhar muito [...] trabalhar muito com as mãos é para estrutura masculina, ela não tem estrutura para trabalhar muito com as mãos, então não era do trabalho, era da minha casa, de cuidar dos filhos, então o homem não tem casa e não tem filho, só a mulher faz serviço de casa, foi o que eles alegaram no meu caso. Eu não posso mais pegar peso, não posso ficar em sala de aula, não posso lecionar, como vou escrever? Não tem jeito mais. Colocaram-me aqui, tenho que fazer esta função, não sei como funciona. Vou mexer nas prateleiras, ficar pegando livros? Eu estou sentindo que estou passando por um tempo de perda, perda de vida. Este é o termo direto mesmo. É uma sensação de incapacidade porque agora eu realmente não posso mais trabalhar. Eu percebo isso até mesmo no meu dia-a-dia, para secar meu cabelo, fazer movimentos delicados, que exija percepção, movimentos delicados e então minha autoestima caiu muito e agora eu espero ser aposentada porque se eu não posso mais exercer minha função [...] (P. D).

Estes trabalhadores quando demandam algum atendimento relacionado à saúde, procuram os serviços do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado (IPSEMG). No entanto, há que se destacar que, para os docentes, eles não têm acompanhamento adequado, necessário e digno, segundo os relatos colhidos nesta pesquisa:

E isso tudo é muito sério e o atendimento nosso não está bom. Faltam profissionais na saúde para nos atender no plano que a gente tem, aí é bem deficiente. Às vezes a gente tenta tirar licença, o médico te dá quinze dias e quando você chega ao perito ele diz que você não precisa de quinze dias, você precisa só de uma semana e aí você volta debilitado e vai prolongando, prolongando e você não tem uma melhora definitiva. Não dá tempo de recuperar (P. C).

Eu tive conjuntivite que não é uma doença diretamente ligada ao trabalho, mas tive um agravamento em função do médico perito que trabalha lá dentro não ter dado o tempo suficiente. O médico normal me dava cinco dias, ele me dava dois. Eu voltava em dois dias, irritava o olho de novo e tive que ficar um mês de “vai e volta”. Se eu tivesse ficado cinco dias direto isso não teria acontecido. Voltava o olho já estaria melhor, pó de giz não irritaria tanto [...] lá ele maltrata a gente de todas as formas. Você pode estar operado que ele manda abrir a operação em lugar sujo, sem luva, para ver o machucado da pessoa. Você esta com o pé quebrado, só falta ele fazer uma radiografia na hora para ver se você realmente esta com o pé quebrado. É o perito do Estado (P. E).

Ficam em um grande questionamento para saber se você está doente ou não e o próprio médico que te atendeu às vezes o atestado dele não vale e você tem que passar por outro médico e é do Estado, eu nunca vi isso: um médico que não confia no outro médico (P. G).

Esta realidade evidencia que as políticas de saúde direcionadas aos trabalhadores são mínimas, precárias e ainda agravadas por um cenário de enfraquecimento da capacidade organizativa da classe trabalhadora, do crescimento do desemprego e da redução do papel do Estado, corroborando para os muitos modos de adoecer e morrer pelo trabalho.

Contudo, segundo Lourenço e Bertani (2008) o campo da Saúde do Trabalhador, avançou em relação à Medicina do Trabalho e a Saúde Ocupacional, ampliando o entendimento da relação trabalho e saúde para além dos fatores de risco e ambientes de trabalho, também em relação ao papel do Estado frente a essa questão e, ainda, na conscientização, na informação e na inter-relação dos trabalhadores e dos respectivos sindicatos acerca dos agravos que os acometem. Porém, ainda não houve a ruptura necessária entre a postura tradicional da Medicina do Trabalho e da Saúde Ocupacional e a abordagem crítica da Saúde do Trabalhador, e é no meio do caminho que as barreiras se põem à nova prática.

Os autores destacam que se por um lado, o movimento democrático dos anos de 1970/1980 influenciou na institucionalização da saúde como direito provocando mudanças profundas de paradigmas, concepções, bases legais e operacionais do campo - Saúde do Trabalhador; por outro, o rompimento com o antigo modelo de enfrentamento dos agravos decorrentes do trabalho – Medicina do Trabalho e Saúde Ocupacional – que se baseavam em estruturas de atendimento individual, de riscos eminentes ao trabalho, de insalubridade e da

cultura da culpa, negligência do trabalhador ou de falta de sorte, fortalece o movimento de resistência a partir da cultura conservadora que ainda norteia os órgãos públicos, representada pelas dificuldades relativas à falta de investimento público na infraestrutura dos serviços e nos recursos humanos, bem como na ausência de ações integradas, intersetoriais, interdisciplinares, na consciência sanitária e no controle social. Essas questões são obstáculos à efetivação da política de saúde do trabalhador.

Durante essa pesquisa, foi possível perceber todos os tipos de cargas – físicas, químicas, mecânicas, fisiológicas e psíquicas - interferindo de modo combinado na saúde do trabalhador docente, o que nos leva a afirmar que há o desgaste da saúde biopsíquica destes. Portanto, destacamos o espaço escolar como um espaço concreto de exploração e de desgaste do trabalhador aprofundado sobremaneira com a adoção do Projeto Escola-Referência a partir do “Choque de Gestão”. Além disso, também a carga social pode ser observada, especialmente referente às situações de imposição, autoritarismo, pressão e controle por parte do Estado, de violência nas escolas, resultando no desgaste também social, o que vimos, tem gerado o fatalismo, a descrença, a desmotivação para o trabalho, o adoecimento e a morte.

Se já não bastasse, os salários dos professores afastados ainda caem substantivamente:

“E são doenças que você precisa realmente parar e se você parar por um período longo você perde suas vantagens no pagamento” (P. C);

“[...] eu tive uma piora no salário porque quando vim para o ajuste funcional houve uma mudança de salário” (P. D).

Além disso, colabora para este quadro a reprodução dos valores fundamentais do neoliberalismo da concorrência, da desigualdade, do individualismo cotidiano. O que foi observado na totalidade das entrevistas quando os docentes dizem que não sentiram solidariedade dos colegas em momentos de adoecimento ou sentiram pouco apoio e quando relatam situações que podem ser caracterizadas, inclusive, como assédio moral:

“[...] me olhavam como um cara louco, um cara desequilibrado, um sujeito com quem não se poderia conversar e estabelecer uma conversa de igual para igual porque eu era um cara depressivo, desparafusado, descontrolado. Então a solidariedade foi só no sentido de perceber e saber que eu estava doente, mas este tipo de solidariedade nunca me ajudou, na verdade agravou

a crise. Na psicanálise eu aprendi a conviver com este tipo de solidariedade, a exclusão social, a exclusão pelo colega de trabalho [...]” (P. B).

“Nem sempre. Dos colegas mais chegados eu senti uma preocupação. Quando um afasta a gente costuma ligar para o outro para saber, mas nem sempre é assim. Tem gente que nem sabe se você está em casa, porque está. Mas isso é correria mesmo, as vezes não dá tempo de alguém saber que você não está dentro de sala” (P. C).

“Você fica fora do grupo, você não faz mais parte do grupo [...] a escola é uma comunidade e nesta comunidade você é rejeitado, você já não rende mais, você não tem o devido valor. É como se fosse o capitalismo dentro da escola, se você não tem dinheiro para consumir, você perde o seu valor. A mesma coisa aconteceu aqui. [...] não senti solidariedade nenhuma, nenhuma. Tenho bons amigos, não é geral não, mas eu deixei de fazer parte do grupo” (P. D).

“Não. Nem de colegas, nem da escola. O que temos é assédio moral. Mas não adianta levar isso em conta porque se você leva pra justiça ninguém vai conseguir provar. Temos que ouvir: tinha que adoecer logo agora? Logo na semana de prova? Por exemplo, agora é semana de prova. Ah se alguém faltar! É quase crucificado. Um parente morre: “mas tinha que ser agora? Não podia ser no final de semana?” Como se pudéssemos programar alguns eventos. Acho que não caberia comentário nenhum [...]” (P. E).

“Poxa, você estava doente? Isso tem, mas dentro do conjunto dos trabalhadores não tem. É até um pouco parte dessa mudança de projeto para a educação. Como é em uma empresa privada, tem a concorrência. Então o interessante é você apontar um colega seu que faz coisa errada para se colocar como melhor e obter vantagens. Isso você percebe muito bem. Esse modelo de choque de gestão no serviço público trouxe essa concorrência. Então a solidariedade mesmo está ficando de lado” (P. F).

Ao longo destas análises, foram apontados muitos fatores no trabalho que influenciam diretamente na saúde docente. Sobre esta questão, os professores entrevistados ainda apontaram:

“A própria insegurança, a sensação de insegurança é muita grande em relação à violência dos alunos e dos próprios pais, a questão da falta mesma de estrutura que deixa a gente frustrado e a própria questão financeira incide sobre a saúde porque você fica limitado para ter um lazer [...]” (P. A.).

“O faz de conta, a mentira, o drible, as normas que são baixadas de cima para baixo, eu acho que isso acaba com qualquer ser humano. A pessoa não consegue viver de forma mentirosa por muito tempo. Isso vale para os relacionamentos que não são de natureza puramente profissional, na vida você não consegue fazer de conta que é amigo de alguém por muito tempo e

nem se relacionar com uma pessoa dizendo que está amando por muito tempo. Este teatro ele vai uma hora trazer para você crises existenciais profundas. E assim também na sala de aula. O professor chega na sala de aula o aluno trata ele de qualquer forma, de maneira desrespeitosa, ele faz de conta que não está dando tanto valor para isso, que isso não o atinge, mas isso não vai durar muito tempo e vai chegar o momento que ele vai ter que entregar os pontos [...]” (P. C).

Como afirmamos ao longo deste estudo, acreditamos que o projeto escola-referencia provoca alterações na rotina das escolas que acarreta um alargamento da sobrecarga de trabalho dos docentes sem alargamento da remuneração. Tal compreensão foi confirmada com os relatos dos docentes entrevistados sobre a necessidade de manter mais de um vínculo em função dos baixos salários pagos a categoria pelo Estado.

Constatamos que de fato o Projeto Escola-Referência foi mesmo o ponto de partida para a reformulação da educação no Estado, a partir da perspectiva gerencial e que este quadro tem alcançado impactos imponentes nas condições de saúde dos trabalhadores docentes, que em última instância, vimos, levou a morte. Os professores se encontram pressionados se vendo obrigados a produzir resultados sem que isso seja possível com as condições postas.

“[...] é difícil, não é? A educação produzir resultado como? Nós não formamos parafusos, não é? A cabeça aqui não está sextavada então joga fora, saiu triangular e quero sextavada. Não é por aí” (P. F).

“Teve impacto em termos de muita cobrança em cima da gente e sem ter o apoio necessário para que essas mudanças de fato aconteçam. Ele quer dar um bisturi da pior qualidade para o cirurgião plástico e quer que ele faça a melhor cirurgia no paciente. Perfeito, sem cicatriz! E isso o pior objeto possível. Isso é que foi feito conosco. “Quero esse projeto. Lindo, maravilhoso!” Mas e as condições para podermos aplicar? Nós temos isso? Não. Hoje só com ferramentas básicas pra fazermos com que esse projeto seja realmente referência” (P. E).

“Exigências demais, cobrança de mais atrapalham muito, atrapalham seu trabalho [...]. Você é obrigado a fazer dessa forma e aí você leva um choque também, interfere muito no seu psicológico, interfere muito na sua saúde física e mental, interfere demais” (P. D).

A desmotivação dos docentes é presente. Eles avaliam que o Estado os enxerga como desleais, preguiçosos e desonestos. Destacamos duas falas que elucidam bem:

“[...] É necessário conhecer as reais necessidade desses alunos, as reais necessidades desses professores, desses profissionais, olhar para eles com um olhar mais leal e aí eu chamo de deslealdade olhar para os profissionais da educação como um sujeito que não quer trabalhar, um sujeito que não é honesto, gente que não tem caráter, acho que é preciso acreditar nessas pessoas até que se prove o contrário e não parece que é assim que o Estado faz com o funcionário público e principalmente com o professor, parece que parte do pressuposto de que não existe professores capacitados, pessoas honestas e que querem acertar e crescer” (P. B).

“[...] você acaba sendo acusado de que você não está fazendo nada e então você começa a se sobrecarregar para tentar cumprir aquilo que é impossível, mas você tenta cumprir” (P. F.);

Diante deste quadro, segundo os relatos dos entrevistados os professores reagiram às mudanças colocadas pelo Projeto:

“[...] houve resistência, resistiu até onde podia resistir [...]. Eu acho que o projeto funciona quando ele nasce com a participação democrática. Não foi isso que aconteceu. O governo apresentou sua proposta de Escola-Referência em cima de um modelo que é dele, não se sabe o que levou a cria-lo [...] todo professor sabe que tem que acontecer uma reforma, não há um professor que não entende que a coisa está acontecendo de forma errada, mas a proposta da forma unilateral como feita, de forma impositiva, ditatorial, provocou uma espécie de comportamento rebelde” (P. B).

“Reação simplesmente de indignação. Em que momento nós podemos opinar em termos da construção desse modelo de projeto Referência? Nenhum. As informações são todas jogadas. Tem que fazer, pronto e acabou! A única coisa que temos é indignação. Por que eu tenho que fazer isso se em momento algum eu fui oficialmente comunicada? “Entre tais datas teremos esse projeto”, ou “entre tais datas teremos esse tipo de encontro”. Nós somos surpreendidos na semana. Tanto a direção, quanto nós professores. E então temos que parar tudo que estamos fazendo para inserir um projeto ou alguma coisa que venha a dar assistência a esse projeto anterior” (P. E).

“Sim e não. Porque no início a gente ficou como uma criança que ganha um pirulito, alegre pelo discurso. A escola aqui então abraçou pelo discurso que foi dado. Mas em um segundo momento ouve a reação, tanto que teve professor que pediu mudança de escola porque não acreditava mais no projeto” (P. G).

Em relação à capacidade organizativa, dos docentes entrevistados, 71% são sindicalizados e apenas um deles declarou participação ativa na vida sindical e destacou o sindicato como importante instrumento de luta da classe trabalhadora:

“Por exemplo, sobre tudo que eu falei aqui, a melhor forma de você reivindicar é fazendo um movimento e eu participo de movimentos. Nós temos o nosso sindicato que é o SINDUTE que eu sempre participei e a adesão da escola aqui ao movimento é pouquíssima. Tem medo. Quer dizer, solidariedade ao trabalhador que é o que ele é, ele não tem. Não tem nenhuma. E nos que participamos sofremos pressão, só nós sabemos. A solidariedade dos colegas é mínima ou nenhuma eu posso dizer. Eles veem como disputa política, como se você estivesse atacando a direção da escola e não tem nada a ver com isso porque a direção não é dona da escola, eu já falei isso aqui, minha briga é com o governo que é o grande responsável. A constituição me permite isso e os colegas nem querem saber. Não se consideram trabalhadores da educação” (P. F).

Segundo Lourenço e Beratani (2008), a busca histórica por melhoria das condições de trabalho e saúde contou com a articulação de vários setores do movimento sindical brasileiro a partir da década de 1970. O seu papel foi importante na luta pela inclusão da saúde do trabalhador enquanto questão de saúde pública.

Tal demanda surgiu no bojo do ressurgimento da luta sindical no Brasil, pós-ditadura militar, em que se inaugurava o chamado “novo sindicalismo”, período de grande efervescência política em que sindicatos buscaram organizar seus trabalhadores a partir do local de trabalho, num movimento contra a política econômica inflacionária levada a cabo pela ditadura militar e reivindicando liberdades políticas (COIMBRA, 2001). Naquele contexto, ocorreu, por exemplo, a primeira greve por saúde realizada pelo Sindicato dos Químicos de São Paulo. Assim, é possível perceber a tentativa de rompimento com o sindicalismo verticalizado e corporativista. A ação sindical então passa a articular interesses de âmbito nacional e classista, onde também se inseriu a luta pela saúde.

Já a década de 1990 trouxe uma série de transformações que atingiriam a classe trabalhadora e conseqüentemente o movimento sindical (ANTUNES, 1999). Os investimentos em tecnologias, novas formas de gestão e controle do processo de trabalho, colocaram novos desafios ao movimento sindical e reforçaram o projeto capitalista, na construção de novos mecanismos de acumulação, onde o Estado possui um papel importante. Entre os aspectos que caracterizam o movimento sindical a partir daquele momento, destacamos o apresentado por

Cardoso (2003): o desenvolvimento de uma prática sindical baseada numa prática burocratizada e institucionalizada, com tendência a sua transformação em organismos defensivos, dentro da lógica do capital.

Para Lourenço e Bertani a adesão ao projeto neoliberal, por parte do Estado, entre tantos significados, traduz-se em um:

Estado forte para controlar o poder dos sindicatos e no controle dos recursos, mas poucos nos gastos sociais, como já apontado por Anderson (1995). O neoliberalismo assumido como resposta à crise, determinada pelas relações sociais vigentes e as mudanças do mundo do trabalho caracterizadas pelo desemprego estrutural, terceirização e flexibilização fez-se sentir diretamente na capacidade organizativa da classe trabalhadora e, sobretudo, as respostas oferecidas por esta, que passam a ser mediatizadas pelos interesses imediatos e corporativos (RAMOS; SANTOS, 2008). Daí que a construção da hegemonia contrária a do capital fica difícil, debilitada e tímida, ocorrendo mais uma atitude defensiva por parte dos sindicatos que ofensiva (2008, p. 195).

Lemos (2007) ressalta que o dilaceramento do trabalho coletivo é a conquista e realização da hegemonia neoliberal, legitimado através de um processo de aceitação dessa lógica como sendo a única possível no momento histórico atual. Para a autora, características históricas construídas pelo movimento docente nacional, a partir da década de 1970, eram a combatividade, a perspectiva classista, a autonomia, a discussão de ideias, a organização por local de trabalho, a decisão coletiva pela base. A ofensiva neoliberal, entretanto, impõe na década de 1990, a desmobilização, o recuo defensivo do movimento docente.

Este quadro é percebido pelos entrevistados, quando analisam o sindicato que lhes representam:

“Olha o sindicato a respeito do adoecimento do trabalhador é zero eu citei os momentos ruins que passei e nunca vi no sindicato algo que pudesse me ajudar neste sentido. Eu vejo que é uma entidade política que tem sua importância, mas sobre adoecimento do trabalhador não vejo ajudar muito neste sentido não” (P. B).

“O sindicato também está precisando de uma formulação. Ele está bem isolado neste sentido, não acompanha muito não porque quando você precisa nem sempre ele corresponde. Ele está aberto, você vai lá, denuncia, mas aí a ele tomar alguma atitude, está bem complicado” (P. C).

“Eu não tive nenhum apoio, nenhum apoio mesmo [...]” (P. D).

“Eu acho que o sindicato fica brigando por questões políticas e razões históricas e não se preocupa com o bem estar do profissional. Ele fica contra o governo, mas não questiona o porquê. Então eu prefiro não participar. Na hora que precisamos, não temos esse apoio do sindicato. Nós relatamos os maus tratos sofridos com relação aos peritos e até hoje nunca ouvi falar que eles tivessem feito alguma coisa em relação a isso” (P. E).

“O sindicato do Estado eu acho ele mesmo muito perdido. Em determinados momentos ele prega uma coisa, mas na hora de uma briga mais efetiva pela classe ele acaba fazendo o jogo do governo. [...] a maioria dos profissionais da educação não acredita no sindicato mais. Eu vejo isso hoje. Quando se propõe uma ação, uma greve, a maioria não adere mais. Hoje o sindicato dos profissionais da educação do Estado ele deveria refazer sua conduta geral” (P. G).

Cabe ressaltar que o SindUTE é um dos maiores sindicatos do Estado e da central a que ele é vinculado, a Central Única dos Trabalhadores (CUT). Aqui, cabe destacar que a central vem passando, desde os anos 1990, por uma inflexão em suas propostas ideológicas, com uma ação conservadora, ocupacionista de espaços políticos de representação e de distanciamento dos trabalhadores (COIMBRA, 2006). Tal fato tem levado os docentes mineiros a se articularem em oposição à CUT, como é o caso da sub-sede do SindUTE em Juiz de Fora.

Os depoimentos demonstram que os docentes hoje não se sentem contemplados com as ações do sindicato que os representa, o que, por sua vez, gera uma não participação efetiva nos movimentos em geral e o seu enfraquecimento. Essas posições trazem contradições: aparecem visões particulares, denunciam uma dificuldade destes trabalhadores se perceberem enquanto um todo, o que certamente tem como uma das causas todos os fatores que eles apontam como responsável pelo adoecimento, ao mesmo tempo em que impede a participação e o fortalecimento do movimento dos trabalhadores.

Reconhecemos os obstáculos que a atual conjuntura vem impondo ao movimento sindical, o que determina um caminho de extremas barreiras e dificuldades, que, em muitos casos pode levar à fuga das concepções históricas de confronto direto com o capital e com o Estado. Entretanto, também reconhecemos a potencialidade destes sujeitos no tocante à luta por melhores condições de trabalho e vida, o que incide diretamente na saúde do trabalhador e inclusive no avanço deste campo enquanto política pública que ainda tem muito a caminhar.

A nossa esperança é ter contribuído para a identificação das mudanças operadas na forma de gerir o trabalho e de ser trabalhador no serviço público, especificamente para os docentes das escolas que implementaram o projeto Escola-Referência em Juiz de Fora, considerada a análise da inter-relação da contrarreforma gerencial efetivada em Minas Gerais com o processo de contrarreforma que tem sido implementado no Brasil e as incidências desse processo que impactam na saúde dos docentes.

## **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Iniciamos esta pesquisa com a expectativa de contribuir para o desvelamento das mudanças ocorridas no trabalho docente após a reforma administrativa do Estado, especificamente em Minas Gérias, com a adoção do Choque de Gestão e sua via de introdução na educação: o Projeto Escola-Referência.

Como já colocado, o desejo por este estudo vem de um caminho iniciado por nós no estágio curricular, ainda na graduação. Desde aquele momento, algumas questões se colocaram e se constituíram como ponto de partida na construção deste trabalho. Agora, as retomamos: por que o trabalho no setor público, que pelo senso comum caracteriza-se como menos penoso que aquele realizado no setor privado, estaria impactando de forma tão negativa na saúde dos docentes? Em que medida os gestores públicos estariam incorporando uma determinada forma de organizar e administrar o processo de trabalho que impactava de

uma forma negativa na saúde dos trabalhadores, a ponto de adoecê-los e afastá-los do trabalho? Os trabalhadores, e em especial os docentes, percebem alguma mudança nos processos de organização do trabalho? Estes trabalhadores têm clareza das reais causas do processo de seu adoecimento?

A partir do caminho trilhado e, principalmente, da possibilidade de aproximação do universo dos docentes que participaram da pesquisa empírica, foi possível construir de forma clara respostas a estas questões. Em nossa avaliação, um dos motivos que faz com que no senso comum o trabalho no serviço público seja considerado como menos penoso, é um retrato pejorativo da figura do servidor público. Este é considerado como aquele que não quer trabalhar, que não realiza seu trabalho adequadamente, sem compromisso e sem responsabilidade. Por outro lado, é a própria necessidade do capital em colocar os serviços públicos como ineficientes, para que haja aceitação de sua mercantilização. Ambos motivos se completam.

Do ponto de vista governamental, a eficiência é trazida pela modernização, pautada na migração da administração burocrática para a gerencial. Afirma-se a necessidade de reformar o modo de administrar os recursos humanos do Estado, incluindo, para isso, a possibilidade de perda da estabilidade e formas de controle que atingem diretamente a autonomia desses trabalhadores. O que visualizamos é a justificativa de uma mudança na forma de gestão do setor público que contribua para a redução do déficit público, respaldando os ataques realizados contra os servidores públicos.

Essas são questões que contribuem sobremaneira para o adoecimento dos trabalhadores do setor. Acrescenta-se aí a incorporação de novas formas de organizar e administrar o processo de trabalho, que aumenta substantivamente o número de tarefas que lhes são atribuídas, as responsabilidades, as metas a serem atingidas, as cobranças e os instrumentos de pressão do Estado sobre os servidores, onde destacamos os docentes, foco de nosso estudo. Tudo isso expõe os trabalhadores aos diversos tipos de cargas que impactam diretamente na sua saúde. Vimos que a forma como o trabalho tem se organizado entre os docentes da rede estadual de Minas, entre as consideradas escolas de referência, está levando ao adoecimento e, até mesmo, a morte entre esses trabalhadores.

Todos os docentes entrevistados na pesquisa que aqui apresentamos conseguem estabelecer o nexu causal entre o trabalho e os processos de adoecimento ocorridos e percebem alguma mudança nos processos de organização do trabalho, ainda que seus fatores determinantes não estejam postos com muita clareza para alguns deles. Alia-se a isso, que não são destacadas, com ênfase, as possibilidades de organização, reação e luta coletiva para reversão deste quadro.

Um fator importante, gerador da alienação, é a falta de autonomia desses trabalhadores. Reafirmamos que, de fato, os docentes não participam das decisões sobre as políticas públicas. Além disso, os estereótipos pejorativos das imagens do serviço público como ineficiente, causador de desperdício e do servidor público enquanto acomodado e despreocupado com resultados, fazem com que esses trabalhadores se sintam desvalorizados, com baixa autoestima.

A escola é um espaço de profunda disputa entre o capital e o trabalho, onde o docente é colocado no centro. Imerso neste processo, vai sendo pressionado por uma superposição de contradições que chegam até ao cotidiano do seu trabalho. O professor é controlado pelo governo, pela direção, pela comunidade, pelo aluno. Ele reage, podendo absorver e reproduzir os preceitos neoliberais da competição e individualismo. Embora possam criticar algumas dimensões, este percurso é permeado de contradições: gastam todas as suas energias e criatividade para alcançar os resultados exigidos e ainda se culpam por não promover o impossível. E a despeito de todo esse empenho, é responsabilizado pelos insucessos da educação.

A alienação no trabalho docente vai se configurando no momento em que a consequência do encadeamento dessas contradições opera no sentido de transformar o produto do trabalho intelectual progressivamente em mercadoria a ser apropriada pelas empresas ou pelo Estado. Esses definem a demanda retirando do professor a prerrogativa de que conteúdo ofertar, de que aluno formar. Assim, aprofunda-se a fragmentação entre planejamento e execução, o pensar e o agir.

Em Lemos (2007) encontramos uma afirmativa que consideramos apropriada para a compreensão das consequências da alienação entre a categoria docente. A competição é

estimulada fragilizando o vínculo social e gerando um clima de trabalho desfavorável à integração do conhecimento. Ao isolar, sobrecarregar e cooptar uma parcela dos professores, o Estado fragiliza a organização coletiva e o papel político do professor e, ao não oferecer as condições materiais para a operacionalização do trabalho docente, impactam nas condições físicas e psíquica dos professores, violentando seu corpo e sua subjetividade.

Na prática pedagógica alienada o professor realiza um trabalho que não lhe pertence no sentido humano, não pode convertê-lo em elementos da sua própria vida. O trabalho torna-se um meio de assegurar sua existência e então acaba realizando o que é encomendado e, mais que isso, reproduzindo o pensamento dominante. O que sobra, é somente uma sujeição às suas necessidades individuais e a dificuldade de participar de objetivos comuns e nesse sentido vai se isolando.

No decorrer de nosso trabalho de pesquisa foi possível compreender o significado da contrarreforma, clarear a que interesses ela realmente atende. Vimos que o Estado está cada vez mais forte para o capital, que a implantação da administração gerencial propõe de forma camuflada políticas sociais rasas, focalizadas, precárias e destinadas àqueles que não podem comprar os serviços no mercado. Especificamente em Minas Gerais, o projeto iniciado por Neves e atualmente desenvolvido por Anastasia segue esta lógica e assume determinações da reestruturação produtiva para implantar mudanças no serviço público.

O projeto Escola-Referência, de fato, configura-se como a experiência piloto para a introdução da administração gerencial na educação, em que as escolas foram seduzidas com a promessa – não cumprida - de melhores condições de trabalho, onde os professores seriam coautores do projeto, que na verdade, vimos, foi entregue pronto para ser executado. A principal promessa foi a de destinação de recursos volumosos que dariam reais condições de execução de um trabalho eficiente. O que constatamos no discurso dos docentes foi, na realidade, que inicialmente o estado até investiu recursos para algumas melhorias físicas na escola, mas que o investimento não se manteve e atualmente são poucos e que não há infraestrutura adequada nas escolas estaduais.

Os relatos que ouvimos durante a pesquisa, foram relatos corajosos, sofridos, fortes. Ouvimos que toda a consequência dos tempos perversos que estudamos origina em

adoecimento, em sequelas que serão levadas para toda a vida ou, até mesmo, em morte. Consideramos que as ricas contribuições dos trabalhadores entrevistados, essas histórias de vivência, histórias reais, de trabalho, de saúde e de sofrimento, ilustram toda a fundamentação teórica construída nesta análise.

Acreditamos ter alcançado, com esse estudo, o desígnio que assumimos de ir além da aparência do fenômeno para desvelar os processos de “reformas” que se evidenciam em contrarreformas e como estas atingem o trabalho e o trabalhador docente, que sofre na objetivação de sua vida. Para mudar esse quadro é preciso que os docentes, coletivamente, construam formas de resistência. As mudanças almejadas devem ser estruturais, o que implica em estarem conscientes das limitações a serem enfrentadas, atentando para que o peso dessas limitações, por sua vez, não limitem seus objetivos de classe (MÉSZÁROS, 2003).

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

ABRÚCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Cadernos ENAP n.º.10, Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Caroline Andrade, 7 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

ALMEIDA, N. L. T. de; RODRIGUES M. C. P. O campo da educação na formação profissional em serviço Social. In: PEREIRA, L. D. e ALMEIDA, N. L. T de (org). **Serviço Social e Educação.** Coletânea Nova de Serviço Social. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012.

ALVES, A. C. T. **As reformas em Minas Gerais: choque de gestão, avaliação de desempenho e alterações no trabalho docente.** VI SEMINÁRIO DA REDE STRADO – Regulação educacional e trabalho docente, 06 e 07 de novembro 2006 – UERJ – Rios de Janeiro, RJ. Disponível em: Acesso em: 20/01/2012.

ALVES T.; PINTO J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. In: Cadernos de Pesquisa. Vol. 41, maio/agosto, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n143/a14v41n143.pdf>. Acesso em setembro de 2012.

ANASTASIA. A. A. Antecedentes e origem do Choque de Gestão. In: **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Renata Vilhena [et al]. Organizadores. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

ANTUNES, R. (org.). **Os Sentidos do Trabalho.** São Paulo: Boitempo, 1999.

\_\_\_\_\_. **A dialética do trabalho.** São Paulo: Expressão Popular, 2004.

\_\_\_\_\_. **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2006.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** 14 ed., São Paulo: Cortez, 2010.

AUGUSTO, M. H. As Reformas Educacionais e o "Choque de Gestão": a precarização do trabalho docente. In: **28ª Reunião Anual da ANPED,** Caxambu, 2005.

BEHRING, E. **Política Social no capitalismo tardio.** São Paulo: Cortês, 1998.

\_\_\_\_\_. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Brasil em contra-reforma.** São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Lei nº 8080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília. In: **Coletânea de Leis – um guia completo e atualizado dedicado ao assistente social.** 3 ed. Belo Horizonte: CRESS, 2002/2005.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasil: MARE, 1995.

\_\_\_\_\_. Os avanços da reforma da administração pública: 1995-1998. In: **Cadernos MARE da reforma do Estado**. Brasília, Distrito Federal, 1998.

\_\_\_\_\_. **Programa da Qualidade no Serviço Público – Instrumento de Avaliação da Gestão Pública**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2001.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Doenças Relacionadas ao Trabalho: Manual de Procedimentos para os Serviços de Saúde**. Série A. Normas e Manuais Técnicos; n. 114 Brasília/DF, 2001. Disponível em: [http://dtr2001.saude.gov.br/editora/producao/livros/pdf/02\\_0388\\_M1.pdf](http://dtr2001.saude.gov.br/editora/producao/livros/pdf/02_0388_M1.pdf). Acesso em: março de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. Departamento de Atenção Básica. Área Técnica de Saúde do Trabalhador. **Cadernos de Atenção Básica**. Programa Saúde da Família. V. 5. Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Rede Nacional de Atenção Integral à Saúde do Trabalhador: Manual de Gestão e Gerenciamento**. 1 ed. São Paulo, 2006. Disponível em: <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/ManualRenast06.pdf>. Acesso: Abril de 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do trabalho e da solidariedade social. **Decreto regulamentar número 76. De 17 de julho de 2007**. Disponível em: <http://www.min-saude.pt/NR/rdonlyres/AF267FFC-1E51-41DC-8736-D52019BCAB6F/0/0449904543.pdf>. Acesso em agosto de 2012.

\_\_\_\_\_. MEC. **Plano Nacional da Educação**. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/busca/>. Acesso: dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. Diretrizes do Futuro Governo. In: **Portal Brasil**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/transicao-governo/a-presidente/diretrizes-do-futuro-governo>. Acesso em setembro de 2012.

BRASIL ECONÔMICO. **Reforma de Dilma pode ter choque de gestão e corte de ministérios**. Publicado em 12 de dezembro de 2011. Disponível em: [http://www.brasileconomico.com.br/noticias/reforma-de-dilma-pode-ter-choque-de-gestao-e-corte-de-ministerios\\_110404.html](http://www.brasileconomico.com.br/noticias/reforma-de-dilma-pode-ter-choque-de-gestao-e-corte-de-ministerios_110404.html). Acesso em outubro de 2012.

BRAVO, M. I. de S. Política de Saúde no Brasil. In: MOTA, A. E. et al (orgs.). **Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2006.

BRÁZ, A. C. **O trabalho domiciliar e seus impactos na saúde do trabalhador: uma aproximação à realidade dos trabalhadores têxteis em Juiz de Fora**. Dissertação-Mestrado em Serviço Social, UFJF, 2011.

BRECHT, B. **Nada é impossível de mudar**. 1977. Disponível em: <http://www.astormentas.com/brecht.htm>. Acesso: novembro de 2012.

BRESSER-PEREIRA. Da administração pública burocrática à gerencial. In: **Revista do Serviço Público**, nº 47, 1996. Disponível em: <http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/images/1/1d/Bresser.pdf>. Acesso em: 20/ 05/ 2010.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Caroline Andrade, 7 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 1998.

\_\_\_\_\_. **Novo paradigma para a gestão pública**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2671>. Acesso em 26 de setembro de 2011.

BRITO, J. C de; D'ACRI, V. Referencial de análise para o estudo da relação trabalho, mulher e saúde. In: **Cad. Saúde Pública**, vol.7, n.2, Rio de Janeiro Abr./Junho, 1991.

BUSCHINELLI, J. T. P. Do universo ao homem. (org). **Isto é trabalho de gente?: Vida, doença e trabalho no Brasil**. Lys Esther Rocha... [et al.] organizadores. São Paulo: Vozes, 1993.

CARDOSO, A. **A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2003.

CARDOSO, F. H. Reforma do Estado. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Caroline Andrade, 7 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

CODO, W; VASQUES-MENEZES, I. Burnout: sofrimento psíquico dos trabalhadores em educação. In: **Cadernos de Saúde do Trabalhador**, outubro de 2000. Disponível em: [http://www.sindiute.org.br/downloads/documentos/caderno\\_de\\_saude\\_do\\_trabalhador.pdf](http://www.sindiute.org.br/downloads/documentos/caderno_de_saude_do_trabalhador.pdf). Acesso em agosto de 2011.

COHN A; MARSIGILIA R. G. Processo e organização do trabalho. (org). **Isto é trabalho de gente?: Vida, doença e trabalho no Brasil**. Lys Esther Rocha... [et al.] organizadores. São Paulo: Vozes, 1993.

COIMBRA, A. L. de S.; “Decifra-me ou te devoro: nota sobre a participação sindical nos espaços institucionais”. In: **Libertas: revista do Serviço Social**. Juiz de Fora: Editora da UFJF, v.1, n.2, jul/dez – 2001.

\_\_\_\_\_. Sindicalismo e cidadania: análise da concepção e prática sindical da CUT na década de 1990. Tese de Doutorado em Serviço Social. Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

DINIZ, E. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política . In: **Educação Social**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em maio de 2011.

DUARTE K., LEMOS C., MARINI C.; MARTINS H. F. Acordo de Resultados. In: **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Renata Vilhena [et al]. Organizadores. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

ENGUIITA, M. F. **A face oculta da escola**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1989.

\_\_\_\_\_. **Trabalho, escola e ideologia: Marx e a crítica da educação**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1993.

ÉPOCA. **O Choque de Gestão de Dilma**. Publicado em 13 de janeiro de 2011. Disponível in: <http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/+CHOQUE+DE+GESTAO+DE+DILMA.html>. Acesso em outubro de 2012.

ESTADÃO. **Dilma quer reforma gerencial como nova marca**. Publicado em 30 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,dilma-quer-reforma-gerencial-como-nova-marca-,828947,0.htm>. Acesso em outubro de 2012.

FACCHINI L. A. Por que a doença? A inferência causal e os marcos teóricos de análise. (org). **Isto é trabalho de gente?: Vida, doença e trabalho no Brasil**. Lys Esther Rocha... [et al.] organizadores. São Paulo: Vozes, 1993.

FIGUEIREDO, L. **Refoma Neoliberal na Educação e Crise no Movimento Sindical no Estado de Minas Gerais: os limites do reformismo**. Dissertação-Mestrado em Educação, UFF. 2006.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Análise da Situação de Saúde: principais problemas de saúde da população brasileira. Disponível em: [http://www.epsjv.fiocruz.br/pdtsp/index.php?s\\_livro\\_id=6&area\\_id=2&capitulo\\_id=24&autor\\_id=&sub\\_capitulo\\_id=80&arquivo=ver\\_conteudo\\_2](http://www.epsjv.fiocruz.br/pdtsp/index.php?s_livro_id=6&area_id=2&capitulo_id=24&autor_id=&sub_capitulo_id=80&arquivo=ver_conteudo_2). Acesso em outubro de 2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Novo paradigma da gestão pública**. Publicado em 19.04.2008. Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/view.asp?cod=2671>. Acesso em setembro de 2011.

FREIRE, L. M. B. **O serviço social na reestruturação produtiva: espaços, programas e trabalho profissional**. 2ª ed; São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. O serviço social e a saúde do trabalhador diante da reestruturação produtiva nas empresas. In: MOTA, A. E. (org.). **A nova fábrica de consensos**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2008. V. I, p. 167 – 194.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva: Um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

\_\_\_\_\_. **Educação e a crise do capitalismo real.** São Paulo: Cortez, 1996.

\_\_\_\_\_. Crise do capital e metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (org). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação.** 4ª ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes 1998.

GASPARINI, S. M.; BARRETO, S. M.; ASSUNÇÃO, A. V. O professor, as condições de trabalho e os efeitos sobre sua saúde. In: **Educação e Pesquisa,** São Paulo, 2005.

GENTILI, P. A. A. Educar para o Desemprego: A Desintegração da Promessa Integradora. In: FRIGOTTO, G. **Educação e Crise do Trabalho: Perspectivas de Final de Século.** 7ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. In: GENTILI, Pablo A. A. e SILVA, Tomaz T. da. In: **Neoliberalismo, Qualidade Total e Educação.** 12ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

GLADE, W. A complementaridade entre a reestruturação econômica e a reconstrução do Estado na América Latina. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Caroline Andrade, 7 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Prioridades da Educação para 2011 são apresentadas ao Governador Antonio Anastasia.** Publicado em 05 de abril de 2011. Disponível em: <https://www.educacao.mg.gov.br/imprensa/noticias/1853-prioridades-da-educacao-para-2011-sao-apresentadas-ao-governador-antonio-anastasia>. Acesso em abril de 2011.

\_\_\_\_\_. **Projeto Escola-Referência. Publicado em 05 de julho de 2005.** Disponível em: <https://www.educacao.mg.gov.br/projetos/projetos-complementares/1644-projeto-escolas-referencia>. Acesso em abril de 2011.

\_\_\_\_\_. **A educação pública em Minas Gerais - 2003/ 2006: o desafio da qualidade.** Disponível em: [https://www.educacao.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=818&Itemid=235](https://www.educacao.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=818&Itemid=235). Acesso em dezembro de 2010.

\_\_\_\_\_. **Encontro apresenta diretrizes do Projeto Escolas-Referência.** Disponível em: [https://www.educacao.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=971&Itemid=235](https://www.educacao.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=971&Itemid=235). Acesso em abril de 2011.

\_\_\_\_\_. **Escolas de referência, escolas de excelência!** Disponível em: [http://www.educacao.mg.gov.br/webnve/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1343&Itemid=598](http://www.educacao.mg.gov.br/webnve/index.php?option=com_content&task=view&id=1343&Itemid=598). Acesso em abril de 2011.

\_\_\_\_\_. **Inscrições para o Projeto Escolas-Referência terminam dia 7.** Disponível in: <https://www.educacao.mg.gov.br/imprensa/noticias/978-inscricoes-para-o-projeto-escolas-referencia-terminam-dia-7> <http://www.mg.gov.br/portalmg/do/noticias>. Acesso em abril de 2011.

\_\_\_\_\_. **Programas e Ações do Governo.** <https://www.educacao.mg.gov.br/projetos/projetos-complementares>. Acesso em maio de 2011.

\_\_\_\_\_. **Qualidade e tradição.** Disponível em: <https://www.educacao.mg.gov.br/component/content/article/33/196-escolas-referencia>. Acesso em março de 2011.

\_\_\_\_\_. **Revista Choque de Gestão e Educação.** Disponível em: <http://www.mg.gov.br/governomg/ecp/comunidade.do?app=governomg>. Acesso em outubro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Estado para resultados.** Disponível em: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/acoes-do-governo/5802-choque-de-gestao-de-segunda-geracao/62659-estado-para-resultados/5794/5040>. Acesso em outubro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Projeto Escolas-Referência: Relatório final 2004/2006.** Disponibilizado pela Superintendência de Ensino de Juiz Fora. Acesso em outubro de 2011.

\_\_\_\_\_. **Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Minas Gerais: período 2011-2013:** [http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/programadeajuste/programarestruracao20112013.pdf](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/programadeajuste/programarestruracao20112013.pdf). Acesso em outubro de 2012.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens de mudança cultural.** 15<sup>a</sup> ed. São Paulo: Loyola, 2006.

HERCULANO, S.; PORTO, M. F. S; FREITAS, C. M. A Qualidade de Vida e seus Indicadores. In: **Qualidade de Vida e Riscos Ambientais.** Niterói: Eduff, 2000. Disponível em <http://www.professores.uff.br/seleneherculano/publicacoes/qualidadedevida.htm>. Acesso em 06/08/09. Acesso em agosto de 2011.

HOLLOWAY, J. **Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública.** México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche.** São Paulo: Cortez; 2008.

JARDIM, R. **Voz, trabalho docente e qualidade de vida**. Dissertação-Mestrado em Saúde Pública, UFMG, 2006.

KETTLE, D. F. A revolução global: reforma da administração no setor público. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Caroline Andrade, 7 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. Trad. Cecília Neves e Alderico Toríbio. 2º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LACAZ, F. A. de C. Capitalismo organizacional e trabalho: a saúde do docente. In: **Revista Universidade e Sociedade/ Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior**. Ano XIX, nº 45, Distrito Federal, 2010.

LAGES, A. G. V; SENA, M. A. de O. Saúde do Trabalhador. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XIII, nº 40, São Paulo: Cortez, 1992.

LANDIM, R. A. A. **A reformulação curricular do ensino médio em Minas Gerais: uma proposta de flexibilização das propostas de formação**. Dissertação-Mestrado em Educação, UFF, 2009.

LAURELL, A. C., NORIEGA, M. **Processo de produção e saúde; trabalho e desgaste operário**. São Paulo: Hucitec, 1989.

LEHER, R. O Bird e as Reformas Neoliberais na Educação. In: **PUC Viva Revista**. n. 5, p 16-22, jun. 1999.

\_\_\_\_\_. **Um novo senhor da educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo**. Outubro, São Paulo, n. 1, p. 19-30, 1999.

\_\_\_\_\_. e SADER, E. **Público, estatal e privado na reforma universitária**. INEP, Mimeo, 2004.

LEMOS, D. V. da S. **Alienação no trabalho docente? O professor no centro da contradição**. Tese-doutorado, UFBA, Salvador: 2007.

LIMA, A.M.C.A. Trabalho e Gestão na Universidade Pública. In: **Libertas/ Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social**, v um, n.2, jul/dez. 2001. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2001.

\_\_\_\_\_. **Administração Pública Brasileira e o Sistema Universitário Federal - a ética deformada do patrimônio**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: ESS/UFRJ, 2006.

LOURENÇO, E. A. S; BERTANI, I. F. Saúde do trabalhador em pauta. 2008. In.: **Serviço Social & Realidade, Franca**, v.17, n. 2, p.172-201, 2008.

MARX, K. **O Capital**, vol. 1. Abril Cultural, São Paulo, 1983

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômico-filosóficos**. São Paulo: Nova Cultural, coleção Os Pensadores, 2008.

MELO, A. A. S. **O processo de mundialização da educação: Políticas educacionais na social-democracia conservadora no Brasil e na Venezuela**. Trabalho apresentado na II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís – MA, 23 a 26 de agosto 2005.

MÉSZÁROS. I. Economia, política e tempo disponível: para além do capital. In: **Margem esquerda**. Nº1. São Paulo. Boitempo Editorial, 2003.

MINAYO-GOMEZ, THEDIM-COSTA. A construção do campo da saúde do trabalhador: percurso e dilemas. In: **Cad. Saúde Pública**, vol.13, Rio de Janeiro, 1997.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social: Crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

NÁDER A. A. G.; SILVEIRA R. M. G., Reformas educacionais e trabalho docente: tinerários contemporâneos para a alienação do trabalho intelectual? In: **Revista Universidade e Sociedade/ Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior**. Ano XIX, nº 45, Distrito Federal, 2010.

NARDI, H. C. Saúde do Trabalhador. In: CATTANI, A. D. (org.), **Trabalho e tecnologia, dicionário crítico**. Petrópolis: Editora Vozes; Porto Alegre: Ed. Universidade, p. 219-224, 1997.

NETO, B. R. de M. Século XX e teoria marxista do processo de trabalho. **Revista crítica marxista**, nº 15, 2002.

NETTO, J. P. A crise do marxismo e a teoria marxiana. In: **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. Coleção questão da nossa época número 20. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

\_\_\_\_\_. e BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

\_\_\_\_\_. Introdução ao método na teoria social. In: CFESS & ABEPSS (org). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS; ABEPSS.

NEVES. A. Prefácio. In: **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Renata Vilhena [et al]. Organizadores. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

OLIVEIRA M. H. B; VASCONCELOS L. C. F. as políticas públicas brasileiras de saúde do trabalhador tempos de avaliação. In: **Revista do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde: Saúde em Debate**. V.24, n. 55, Rio de Janeiro. maio/agosto, 2000.

ORSO, J. P., GONÇALVES, R. S., MATTOS, M. V. (org). **Educação e lutas de classes**. 1. Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

O POVO. Dilma quer reforma gerencial como marca. Publicado em 30 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.opovo.com.br/app/opovo/politica/2012/01/30/noticiasjornalpolitica/2775283/dilma-quer-reforma-gerencial-como-marca.shtml>. Acesso em outubro de 2012.

PAES DE PAULA, A. P. As Inexoráveis Harmonias Administrativas e a Burocracia Flexível. In: **Revista Espaço Acadêmico**. Ano II, n. 16, 2002.

\_\_\_\_\_. **Entre a administração e a política: os desafios da administração pública burocrática**. Tese de doutorado, Campinas, São Paulo, 2003.

\_\_\_\_\_. **Administração Pública Brasileira: entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. *Revista de Administração de Empresas*. Rio de Janeiro: ERA/Debate, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005b.

PARO, V. H. **Administração escolar: introdução crítica**. 14ª edição. São Paulo, Cortez, 2006.

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA. Aécio: Os Anos que Mudaram Minas Gerais. Disponível em: <http://www.aecio-neves-2003-2010.com.br/quem-somos>. Acesso em agosto de 2011.

\_\_\_\_\_. **Choque de Gestão: gastar menos com o governo e mais com o cidadão**. Disponível em <http://aecio-neves-2003-2010.com.br/choque-de-gestao>. Acesso em 02 de outubro de 2011.

PINTO, M. B. Precarização do trabalho docente. Competitividade e fim do trabalho coletivo. In: PEREIRA, L. D. e ALMEIDA, N. L. T de (org). **Serviço Social e educação. Coletânea Nova de Serviço Social**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012.

PNUD. Os objetivos de desenvolvimento do milênio: 8 objetivos para 2015. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>. Acesso em junho de 2012.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Caroline Andrade, 7 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

RAMOS, J. F. P; ALBUQUERQUE, M. G. M. T. Organização Mundial e educação: reformas e políticas mineralizando as escolas e seus reflexos no trabalho docente. In: **VI Seminário REDESTRADO**, Rio de Janeiro, 2006.

RESOLUÇÃO nº 001 de 17 de dezembro de 2004. **Dispõe sobre o Regimento Interno da Diretoria de Administração e Recursos Humanos – DARH.**

RICCI, R. Minas Gerais e suas Políticas Sociais. In: **Revista Espaço Acadêmico**. Número 61/junho de 2006. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/061/61ricci.htm>. Acesso em abril de 2011.

RIGOTTO R. M. O homem e o trabalho. (org). **Isto é trabalho de gente?: Vida, doença e trabalho no Brasil**. Lys Esther Rocha... [et al.] organizadores. São Paulo: Vozes, 1993.

SALIM C. A., CARVALHO, L. F. (org). **Saúde e segurança no ambiente do trabalho: contextos e vertentes**. Belo Horizonte: FUNDACENTRO/Universidade Federal São João Del-Rei, 2002.

SANTOS, R. S; RIBEIRO, M. M.; SANTOS, T. C. S.; COSTA, V. M.; RIBEIRO, E. A Reestruturação Produtiva do Estado Brasileiro na Perspectiva do Projeto Neoliberal. In: **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, p. 7-32, 2004.

SAVIANI, D. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC**. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>. Acesso em: 20/06/2012.

SILVA JR. J. R. **Reforma do Estado e da educação: no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002.

SILVA, L. C. da. O trabalho do assistente social no contexto da educação profissional: questões para o debate. In: PEREIRA, L. D. e ALMEIDA, N. L. T de (org). **Serviço Social e educação. Coletânea Nova de Serviço Social**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012.

SNYDERS, G. **Escola, classe e luta de classes**. Lisboa: Moraes Editora, 2º edição, 1981.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, Col. Questões da nossa época, n. 78, 2. Ed. 2002.

SOARES, M. C. C. Banco mundial: políticas e reformas. In: TOMMASI, Lívia de, WARDE, Mirian, HADDAD, Sérgio (org). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. . 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1998.

SOUZA FILHO, R. Apontamentos sobre o materialismo dialético. In: **Libertas**. Revista da Faculdade de Serviço Social da UFJF. V. 3. Numero 1 e 2. Juiz de Fora. Editora UFJF, 1995.

\_\_\_\_\_. **Estado, burocracia e patrimonialismo no desenvolvimento da administração pública brasileira.** Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

\_\_\_\_\_. **Crítica à concepção gerencialista de gestão pública: o caso brasileiro.** Trabalho apresentado no XIX Seminário Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social: El Trabajo Social en la coyuntura latinoamericana: desafíos para su formación, articulación y acción profesional. Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador. 4-8 de octubre 2009.

\_\_\_\_\_. **Gestão Pública e democracia: a burocracia em questão.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SPINK, P. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. In: **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Org. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink; tradução Caroline Andrade, 7 ed. Rio de Janeiro: editora FGV, 2006.

Portal Todos pela Educação. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/comunicacao-e-midia/noticias/13784/mulheres-sao-815-do-magisterio-da-educacao-basica-no-brasil/>. Acesso em outubro de 2012.

VILHENA, R., MARTINS H. F; MARINI, C. Fundamentos do Choque de Gestão e a obra. In: **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Renata Vilhena [et al]. Organizadores. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.



## ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

### **I- Questões identitárias:**

1– Sexo: ( ) feminino ( ) masculino

2– Idade:

( ) menos de 25 A 29 anos ( ) de 30 até 34 ( ) 35 até 39

de 40 até 44       de 45 a 49       acima de 50

3- Escolaridade:

graduação/área: \_\_\_\_\_

pós-graduação  incompleto  em andamento – Área: \_\_\_\_\_

mestrado  incompleto  em andamento – Área: \_\_\_\_\_

doutorado  incompleto  em andamento – Área: \_\_\_\_\_

4- Forma de ingresso no serviço público:

concurso público       processo seletivo simplificado

contrato       outro

5- Natureza do vínculo:

estatutário       celetista temporário

celetista tempo indeterminado       outro

6- Data de ingresso no serviço público: \_\_\_\_\_

7- Data de ingresso nesta escola: \_\_\_\_\_

8 - Ocupa outro cargo além do de professor?

Não  Sim, qual? \_\_\_\_\_

## **II- Processo de trabalho e gestão na Escola-Referência:**

9 – O que é o Projeto Escola-Referência?

10 -Você avalia que houve mudanças na gestão da escola após a adoção ao Projeto?

11 - Se sim, a partir de quando e quais foram essas mudanças? (Em caso negativo, ir para questão 13)

12 - Quais objetivos você acredita que determinaram tais mudanças?

13 - Você avalia que houve mudanças no seu trabalho com a implantação do Projeto Escola-Referência?

( ) Não      ( ) sim. Quais?

14 – Como você relaciona a sua formação profissional com as tarefas que lhe são atribuídas para além da sala de aula?

### **III – Sobre os impactos da contrarreforma do Estado e o Projeto Escolas-Referência:**

16 - O que você acha que levou o Estado a promover a reforma da administração pública e da educação?

17 – Você percebe impactos da adoção do chamado “Choque de Gestão”?

18 – Quais os ganhos e perdas que o conjunto dos servidores públicos tiveram com o “Choque de Gestão”?

19 – Houve algum impacto diretamente relacionado ao trabalho docente?

( ) Não      ( ) Sim. Qual?

20 - A adesão da escola ao Projeto foi realizada de forma democrática? O trabalhadores da escola puderam opinar?

21 - Para você existe diferença na forma com que o trabalho no setor público é gerido hoje e a forma como o trabalho é gerido no setor privado?

22 - Que perspectiva você defende para a educação e, em particular, para o trabalho que você realiza hoje?

### **IV – Sobre a saúde do trabalhador:**

23- Você possui alguma doença? Qual?

24 - Você percebe relação do seu adoecimento com o trabalho que desenvolve?

24 - Foi necessário fazer algum tratamento?

25 - Foi necessário afastamento? Por quanto tempo?

26 - Já sofreu algum acidente de trabalho?

27 - Teve sequelas?

28 – Nessa situação, você sentiu solidariedade dos demais trabalhadores da escola?

29 – Você conhece outros docentes da escola que tenha adoecido por alguma questão relacionada ao trabalho docente?

31 – Quais fatores no seu trabalho, você acredita que pode incidir de forma negativa na sua saúde?

32 - Você acha que as ações do Projeto Escola-referencia tem impacto sobre a sua saúde?

**V – Sobre a capacidade organizativa:**

33 – Houve reação dos docentes às mudanças colocadas pelo Projeto Escolas-Referência?

34 – Você é sindicalizado? ( ) Sim. ( ) Não. Porque?

35 – Como você avalia a atuação do sindicato frente ao adoecimento do trabalhador?



**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

*RUA Nossa Senhora Auxiliadora, 75 – BAIRRO Mundo Novo*

*CEP: 36026-360 – JUIZ DE FORA – MG*

*FONE: (32)3212-9966/ 9115-9454*

*E-MAIL: helyene@gmail.com*

***TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO***

O Sr. (a) está sendo convidado (a) como voluntário (a) a participar da pesquisa “Administração gerencial e organização do trabalho na rede estadual de Minas Gerais: análise de suas implicações nas condições de saúde dos trabalhadores docentes”. A referida pesquisa é parte de um estudo de mestrado orientado pela Professora Doutora Ana Livia de Souza Coimbra. Neste estudo pretendemos analisar os determinantes concretos da reforma gerencial do Estado que incidem sobre o trabalho docente nas escolas de educação básica do Estado de Minas Gerais, com centralidade no destaque para os impactos sobre a saúde dos trabalhadores.

Para este estudo, após um aprofundamento teórico de estudos teórico-analíticos, realizarei pesquisa empírica. Como instrumento de coleta de dados, serão entrevistados a partir de um roteiro semiestruturado, professores da Escola Estadual Antônio Carlos que foi a primeira escola no âmbito da Superintendência Regional de Ensino de Juiz de Fora a implantar o projeto Escola-Referência. A escolha por uma escola-referência foi dada a partir da compreensão de que o governo de Minas Gerais materializa nelas suas propostas de mudanças para gestão do serviço público e da educação.

Todos os relatos, depoimentos e informações serão gravados e arquivados em um CD. Este e todo o material utilizado para transcrever as entrevistas, ficarão guardados com a pesquisadora por um período de cinco anos, quando ao término deste, todo este material será incinerado.

A participação nesta pesquisa não acarreta custo e nem vantagem financeira. Você receberá todos os esclarecimentos que desejar e sua participação é livre, podendo ser interrompida a qualquer momento e sem qualquer penalidade.

A pesquisadora preservará a sua identidade de forma sigilosa. Portanto, nem seu nome e nem qualquer material que sinalize sua participação será liberado sem sua permissão. Ao término do estudo, todos os resultados da pesquisa estarão à sua disposição. O (A) Sr (a) não será identificado em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

Este termo de consentimento encontra-se impresso em duas vias, sendo que uma cópia será arquivada pela pesquisadora responsável e a outra será fornecida a você.

Eu, \_\_\_\_\_, portador do documento de Identidade \_\_\_\_\_ fui informado (a) dos objetivos do estudo “Administração gerencial e organização do trabalho na rede estadual de minas gerais: análise de suas implicações nas condições de saúde dos trabalhadores docentes”, de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que a qualquer momento poderei solicitar novas informações e modificar minha decisão de participar se assim o desejar.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e me foi dada à oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Juiz de Fora, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012 .

Nome Assinatura participante Data

Nome Assinatura pesquisador Data

Nome Assinatura testemunha Data

Em caso de dúvidas com respeito aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar o  
CEP- COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA/UFJF:  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DA UFJF  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA  
CEP 36036-900 130