

A REFORMA EDUCACIONAL EM MINAS GERAIS NOS ANOS 80 E 90: A DIALÉTICA DA (DES)QUALIFICAÇÃO

Mara Rúbia Alves Marques

*Cada autoridade que chega derruba os
projetos da autoridade que sai, aplica novas
técnicas que a autoridade vindoura repudiará.
(Carlos Heitor Cony)*

Introdução

Este artigo constitui o resultado de pesquisa desenvolvida com objetivo de se obter um parâmetro analítico da relação entre instituições, conhecimento e poder na produção, legitimação e reprodução das reformas da educação no Brasil e em Minas Gerais, por meio da definição de um sentido ou de uma lógica da reforma educacional.

A reforma foi analisada na totalidade do campo político-cultural brasileiro expressa pelo conceito geral de *modernização*, do período histórico da construção do Estado moderno da Era Vargas – Primeira Modernização ou fase da Contratualização Social – até o período da desconstrução do Estado, na “Nova República” – Segunda Modernização ou fase da Descontratualização Social. O aspecto distintivo entre ambas as fases foi identificado na ruptura definida pelo conceito de “flexibilização”, enquanto uma variação histórica superestrutural da modernização.

A análise centrou-se, entretanto, na sub-totalidade do campo político-cultural e geo-educacional de Minas Gerais, com ênfase na “Nova República” dos anos 80 e 90, em que destacamos as *mini formas históricas da modernização* mineira: democratização (1983-1986, governo de Tancredo Neves); modernização e racionalização do Estado (1987-1990, governo de Newton Cardoso); e qualidade total na educação (1991-1994, governo de Hélio Garcia, que abrange também o período de governo de Eduardo Azeredo, 1995-1998)¹. A análise termina na fase modernizadora de Itamar Franco, iniciada em 1999, por ser considerada a síntese atual e complexa dos processos de reforma.

Os resultados da investigação indicaram que, simultaneamente à “crise” econômica dos últimos vinte anos, associada ao déficit estatal nacional e estadual, os processos de reforma expressam um otimismo próprio da epistemologia do progresso, que vincula mudanças educacionais e recuperação do Estado como fatores de modernização social. Este revelou-se um aspecto básico do sentido da reforma educacional, que tende a comportar um continuísmo operacional, metodológico, ideológico e temático – *a dialética da (des)qualificação*.

A definição deste sentido da reforma em educação foi possibilitada pela decomposição e recomposição de elementos recorrentes na prática social reformista, isto é, de elementos de continuidade, conforme padrões históricos estruturais; de elementos de ruptura, conforme variações históricas superestruturais; e de elementos de síntese entre as reformas, todos operando no campo simbólico-cultural, a despeito dos padrões e das variações

(super)estruturais da modernização ou da mudança social. Para tal análise utilizamos os documentos e discursos associados às mudanças na escolarização, bem como aos programas de formação de professores e dirigentes escolares em Minas Gerais.

Como resultado do estudo da mudança social associada à reforma educacional, a dialética da (des)qualificação partiu do ponto de vista científico que “(...) analisa a reforma como uma interseção do conhecimento, do poder e das práticas situadas historicamente” (POPKEWITZ, 1997, p. 39), demonstrando que diferentes níveis institucionais têm interagido nos processos históricos de reforma da escola, incluindo a escola e a pedagogia, o Estado, as ciências e as universidades, para a formação de subjetividades apropriadas a determinadas condições paradigmáticas – históricas, epistemológicas e pedagógicas.

Isto porque, conforme constatação de Popkewitz (1997); em seu estudo sociológico da estruturação da escolarização de massa americana, que serviu de ponto de partida para o nosso, é possível identificar a presença dos seguintes padrões históricos estruturais da reforma educacional: (1) a escola está ligada ao papel do Estado na produção de progresso; (2) a reforma está associada ao conhecimento profissional; (3) a individualização da pessoa recebe uma forma institucional específica através das práticas da pedagogia.

Considerando sua dinâmica nos processos de reforma em Minas Gerais, a lógica da (des)qualificação aplicada à educação tende a se reproduzir continuamente por meio de três momentos que, articulados, constituem os *elementos de continuidade* da reforma: o diagnóstico de uma crise educacional associada a problemas

sociais; a identificação dos desafios de superação da crise e a proposição de práticas de reformas pedagógicas, institucionais, administrativas e profissionais, expressas, instituídas ou mitificadas em pessoas, governos, partidos e ideologias.

Como parte dos padrões históricos estruturais das reformas, esses elementos de continuidade são comumente reeditados com novos conteúdos conforme as variações superestruturais da modernização, que demandam e engendram novas rela-

ções entre poder, conhecimento e instituições na produção de determinada subjetividade – *elementos de ruptura*.

Tal dinâmica dos elementos de continuidade e de ruptura no quadro das relações entre padrões estruturais contínuos e superestruturais variáveis é sustentada por instituições e/ou intelectuais – os “pedagogocratas” que compõem a “alta pedagogocracia” (AZEVEDO, 2000) – cuja presença no quadro tecnocrático educacional constitui o *elemento de síntese* entre as reformas.

ELEMENTOS DE CONTINUIDADE NOS PROCESSOS DE REFORMA

Nos **tempos da democratização** (1983-1986, governo Tancredo Neves), percebe-se o diagnóstico da crise educacional nos pronunciamentos oficiais que marcam o início do primeiro governo da Nova República: “assumimos o governo em hora de crise. A economia se estiola no desemprego e na redução das atividades criadoras de riqueza. (...) Nas crises, mais nos unimos. Elas não nos abatem; fortalecem-nos o instinto de coesão. Retemperam-nos as fibras morais para a luta.” (Tancredo Neves *apud* SILVA, 1999: 39).

A escolha do Secretário de Estado da Educação, Octávio Elíseo Alves de Brito é apresentada como “tendência progressista” por romper com segmentos do ensino privado e com tradicionais estruturas de poder, uma vez que o Secretário e seus principais assessores são professores da Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais. O Secretário também explicita seu diagnóstico da educação:

No quadro da realidade educacional mineira ainda subsistem graves carências, comprometidas com a extrema pobreza

*de vários setores da população e a baixa escolarização de alguns. (...) Os sistemas e conteúdos de ensino frequentemente são inadequados para a população à qual se destinam pelo desajuste entre educação e trabalho. (...) os sistemas educativos são caracterizados por uma forte centralização nos aspectos normativos e funcionais. (Octávio Elíseo *apud* Silva, 1999, p. 40-41)*

Diante dos problemas identificados são apontados os desafios em termos do compromisso ou da “missão” pública de superação da crise, numa perspectiva da “Educação para a Mudança”:

*Vivemos o desafio da realização de uma mudança defendida pelo PMDB. (...) Mudança da prática política, tanto na ação administrativa, eliminando o gigantismo burocrático, as mordomias e o empreguismo, sob o compromisso com a seriedade nos gastos públicos, como na abertura a uma maior participação da sociedade ... (Octávio Elíseo *apud* Silva, 1999, p. 40)*

Os desafios são expressos em termos pedagógicos, institucionais, administrativos e profissionais.

Em termos pedagógicos, o compromisso é com o restabelecimento da dignidade da escola pública, através de uma educação para todos, da melhor qualidade, e a busca de uma escola democrática e comprometida com o contexto sócio-cultural de cada região; a erradicação do analfabetismo; o atendimento da criança na idade pré-escolar; a expansão da educação do 2º Grau e da educação especial. Em termos institucionais, prevê-se a recuperação da Secretaria Estadual de Educação como espaço das discussões educacionais; o estabelecimento do diálogo com as escolas particulares, para analisar suas reivindicações e apoiar seu esforço pioneiro, bem como a convocação da universidade para colaborar nas soluções dos problemas educacionais do Estado. Em termos administrativos, a prioridade é a melhoria da qualidade e eficiência do serviço público como pressuposto do desenvolvimento econômico e social do Estado. Propõe-se, nesse sentido, a descentralização administrativa e pedagógica e a gestão participativa da comunidade. Em termos profissionais, está em pauta a valorização dos profissionais do Magistério quanto a condições de trabalho, salário, garantia de direitos e participação das entidades representativas nas decisões e na execução dos projetos da Secretaria de Estado da Educação.

Quanto às práticas reformistas para a superação da crise, do ponto de vista administrativo, o período conhece a primeira fase de um processo de reforma do serviço público. Em maio de 1985, Hélio Garcia, então governador, em consonância com as diretrizes do Programa Nacional de Desburo-

cratização (Decreto Federal nº 83.740, de 18 de julho de 1979), cria a Secretaria da Administração e Desburocratização, cujo Secretário é Walfrido dos Mares Guia Neto. A finalidade é reduzir o intervencionismo estatal na economia, restringir a criação de empresas públicas e fortalecer o setor privado no Estado.

No âmbito educacional, trata-se de um reordenamento administrativo que inclui medidas descentralizadoras no sentido da municipalização do ensino, bem como a reformulação das relações profissionais através de alterações estatutárias. Para Silva (1994), está sendo gestada a segunda fase da Reforma Administrativa da "Nova República", que será implementada de modo radical no governo Newton Cardoso.

Do ponto de vista institucional, a transição democrática dos anos 80, com as pressões variadas no âmbito da sociedade civil, favorece relações inter-institucionais mais horizontalizadas entre órgãos oficiais, escolas, comunidade e representações sociais, como parte da epistemologia da "participação". Percebe-se, porém, que o reordenamento administrativo na área educacional não significa rompimento com as diretrizes do governo militar e com a introdução de princípios da Administração Científica na gestão dos órgãos e funções públicas.

Quanto às ações formativo-pedagógicas, nos projetos dos "intelectuais progressistas" estão incluídos cursos de pós-graduação *lato sensu* para professores de 32 escolas normais do estado, a promoção dos CEFAM – Centros de Formação e Aperfeiçoamento do Magistério, a reformulação dos currículos de 1º Grau e da Escola Normal e as novas formas de organização do trabalho pedagógico por meio de relações

colegiadas. Esse conjunto de ações é pautado na epistemologia da “conscientização” e na perspectiva conteudista, pois a qualidade do ensino passa pela qualificação do professor e reformulação do currículo, conforme os pressupostos de democratização do saber científico e tecnológico de caráter universal, como arma para a emancipação do aluno da classe trabalhadora do jugo da dominação (SILVA, 1994, p. 256).

Como corolário prático da reforma está a realização do Congresso Mineiro de Educação² e o “Encontro Nacional sobre o Ensino Normal – Novo Tempo”, obviamente referente à formação docente.

Nos **tempos de racionalização e modernização do Estado** (1987-1990, governo Newton Cardoso), o diagnóstico oficial associa, explicitamente desqualificação social, educacional e administrativa, com ênfase na situação funcional da máquina estatal. Não há lugar mais em Minas para o paternalismo estatal, nem justificativa para que se combata o desemprego com o empreguismo (Newton Cardoso, 1987, p. 13 *apud* SILVA, 1999, p. 57). Daí a inserção do compromisso com a reforma da administração pública entre os desafios de combate à miséria, à injustiça, ao analfabetismo, à fome, ao desemprego e às demais “dores de nossa sociedade”.

As práticas reformistas se expressam na maior alteração já realizada na estrutura administrativa do Estado de Minas Gerais, no sentido da reordenação do quadro de pessoal e da organização do trabalho, em detrimento de “propostas pedagógicas conseqüentes” (SILVA, 1994, p. 158).

São enviados à Assembléia Legislativa 28 anteprojetos de reforma administrativa, entre os quais o da criação do INAP – Instituto de Administração Pública e o da

estruturação da Secretaria de Recursos Humanos e Administração, em substituição à Secretaria de Estado da Administração (SILVA, 1994). Nesse âmbito, destaca-se a criação do GEMA – Grupo Executivo de Modernização Administrativa, cujo principal alvo é o funcionalismo público do Estado por meio de incursões autoritárias, jurídico-normativas, que atingem sobremaneira o Estatuto do Magistério.

Na perspectiva de Silva (1999), nesse período, a política administrativa se sobre põe a uma política propriamente pedagógica, expressando a ausência de uma visão mais global e articulada das questões educacionais, do ensino e da sociedade, integrada por uma “matriz discursiva consistente, que fundamentasse (...) as principais diretrizes político-pedagógicas que deveriam nortear a organização do sistema estadual de ensino” (idem, p. 61). Já Silva (1994) refere que no processo de racionalização da fase Newton Cardoso “a vaga progressista em Educação entra em sua fase agônica, juntamente com os sonhos e projetos anunciados pela ‘Nova República’” (idem, p. 231). Entretanto, como tentarei elucidar posteriormente, essa **ausência de um projeto pedagógico** é aparente e explícita um paradigma epistemológico, subjetivo e pedagógico, que fundamenta o de monitoração e regulação educacional.

No âmbito das relações institucionais, as ações revelam o autoritarismo e o centralismo do Executivo estadual com o enfraquecimento da Secretaria da Educação frente, sobretudo, à Secretarias da Fazenda e à Casa Civil. Ocorre também o esvaziamento do diálogo com as entidades representativas dos profissionais da educação, na esteira do processo de

desmobilização sindical próprio do final dos anos 80.

Quanto às práticas formativo-pedagógicas, a formação se expressa em cursos de reciclagem esporádicos, embora a socialização esteja ocorrendo no campo concreto da administração racional. Tanto que a retórica oficial tenta justificar e legitimar a reforma sob um enfoque culturalista e comportamentalista associando-a a uma crescente **conscientização do funcionário administrado**, evidenciando a emergência de uma nova subjetividade profissional por meio das mudanças pretendidas na organização da escola. Daí o questionamento fundamental de Silva (1994):

Em que medida a administração por decretos lançou as bases de um novo profissional da educação, o profissional total? Aquele que tem de trabalhar 36 horas/aula. Aquele que vai ser professor de tempo integral, no sentido de que só vai dar aulas. (...) Outra característica ou tendência é a busca da constituição do professor polivalente, ou seja, um professor único para ministrar todos os conteúdos. Se assim for, estará no ocaso a tendência à especialização? Não haverá mais lugar, na escola, para os que se dedicam à arte ou para os que coordenam? Em que medida, com os decretos "racionalizadores", estavam esboçadas, ainda que em germe, as bases para a escola de qualidade total, tão decantada pela atual administração, quando se torna Secretário da Educação quem era o Secretário de Administração dos idos das reformas administrativas, Walfrido Silvino dos Mares Guia Neto? (idem, p. 265)

Os tempos da qualidade total na educação (governo Hélio Garcia, 1991-

1994 e governo Eduardo Azeredo, 1994-1998) têm início com a eleição de Hélio Garcia, antes pertencente ao PMDB, por um pequeno partido, o PRS – Partido das Reformas Sociais. Começa uma “Nova Era” de “uma cadeia de intermináveis decisões que irão resgatar todas as obrigações assumidas com os mineiros”, ... “sem qualquer descontinuidade, antes pelo contrário, recompondo os fios e fortalecendo a tessitura da nossa própria formação cultural, na qual fui buscar a fonte de meu ideário político, insisti sempre no convite generoso para edificarmos uma ampla união de Minas ...” (Hélio Garcia, 1991, p. 5 *apud* SILVA, 1999, p. 94).

A qualificação educacional se traduz na proposição de um mega-projeto de “reorganização do sistema estadual de ensino” cujo desafio seria “reverter as condições de funcionamento e os resultados da escola pública no estado – um trabalho que envolve Governo e Comunidade no desafio de construir hoje a Minas do Século XXI” (MINAS GERAIS. Programa de Educação para o Governo Hélio Garcia, p. 1, *apud* SILVA, 1999, p. 95).

A pasta da Educação é assumida por Mares Guia Neto, que faz um diagnóstico educacional referindo-se a tempos históricos remotos e à necessidade de se rediscutir o próprio conceito de escola, “tamanho o desrespeito a que essa instituição foi submetida durante os últimos anos”, e que

a luta em favor da educação nos últimos cinquenta anos (...) não foi suficiente para liberar a atual geração de educadores e de dirigentes da herança educacional caracterizada pela baixa qualidade do ensino. (Mares Guia Neto, 1991, p. 4-5)

No que se refere à Educação, não tivemos ainda um Presidente da República que percebesse a importância da universalização de um ensino básico de qualidade e colocasse (...) o seu peso e a sua vontade política em favor da melhoria da escola pública de primeiro e segundo graus. (idem, p. 17)

Nesse diagnóstico, a crise da educação é associada de modo explícito à inadequação do sistema frente às demandas colocadas pelo mercado de trabalho: “O senador [Fernando Henrique Cardoso] chamou a nossa atenção para a nova realidade do mercado de trabalho em que a mão-de-obra desqualificada tende a ser abandonada pela sua incapacidade de conviver com os métodos e técnicas mais modernos de produção”. (ibidem, p. 5).

Em conferência proferida em 1993, Guia Neto reafirma “a educação como condição para o desenvolvimento econômico”, ao analisar as mudanças dos paradigmas do desenvolvimento e o perfil do novo trabalhador exigido em substituição ao contingente de trabalhadores despreparados, mal remunerados e de baixa escolaridade. Quanto ao paradigma da Gerência da Qualidade Total, “que veio superar o modelo taylorista”, como realidade em que “o conhecimento tornou-se o insumo mais importante do desenvolvimento”, admite que “cresce a necessidade de maior escolarização do trabalhador. Sedimenta-se a convicção de que os países que não deram importância à educação estarão condenados ao atraso e à pobreza” (MARES GUIA NETO, 1993, p. 1-6).

Entre os aspectos criticados no ensino público mineiro – administração de pessoal, instalações físicas, centralização, distribuição de recursos financeiros, cur-

riculo escolar e avaliação – está a administração de pessoal. Essa teria, até então, privilegiado aspectos funcionais-administrativos em detrimento de ações voltadas para a capacitação e melhoria do desempenho dos profissionais do sistema, indicando a necessidade de investimentos na reciclagem e atualização de professores da rede oficial, bem como na aquisição de equipamentos e recursos tecnológicos favoráveis à melhoria da qualidade do ensino. “O treinamento de professores é o *maior desafio* que encontramos, maior que a própria autonomia da escola, mas vamos enfrentá-lo e vencê-lo” (MARES GUIA NETO, 1991, p. 26-30 – grifos nossos).

Essa postura é reafirmada em diagnóstico da realidade do ensino fundamental que enfatiza o fracasso escolar representado, sobretudo, pelos altos índices de repetência, quando se destaca a importância do professor para a qualificação do sistema.

Pesquisa recente indicou que a nossa escola não se sente responsável pelo fracasso de seus alunos. Reconhecemos que o professor não pode ser culpado por esta situação. Trata-se de um vício de nossa cultura que antecede os professores que estão hoje nas salas de aula. Mas somente os professores poderão reverter este quadro. Por isto, embora não culpados, cabe a eles a responsabilidade de trabalhar pela solução deste problema. (Mares Guia Neto, 1993, p. 12)

O Secretário associa as dificuldades de implementação de um programa que se propõe atacar os problemas de formação e atualização de todos os professores do Estado, a limitações de ordem gerencial,

mais do que de ordem financeira “Teremos o dinheiro, mas não sabemos ainda como fazer. Por isso, temos que recorrer a todos que puderem nos ajudar. (...) a nossa limitação em matéria de reciclagem e treinamento de pessoal não é o dinheiro mas sim a capacidade gerencial do Sistema” (MARES GUIA NETO, 1991, p. 28-29).

Em termos de desafios, portanto, está a mudança no gerenciamento do sistema educacional, de forma a delinear um novo perfil administrativo. Nesse momento, estão em andamento discussões entre o governo do Estado e o Banco Mundial acerca das bases para o financiamento do “projeto de investimento em educação”, o Pró Qualidade. Segundo o próprio Secretário da Educação, “o principal item contemplado no projeto foi o treinamento de professores”.

Estamos solicitando ao Banco Mundial um empréstimo de 200 milhões de dólares para um programa de investimentos que se estenderá por dez anos, com desembolsos anuais da ordem de 20 milhões de dólares. Desse total anual, cerca de 10 milhões de dólares, ou 50%, serão destinados ao treinamento de professores. (...) O aperfeiçoamento intelectual dos professores será um passo importante em direção à sua valorização profissional. A carreira do professor possibilitará outros treinamentos. Estamos negociando ainda com o Banco Mundial, na linha de desenvolvimento de pessoal, US\$ 10 milhões para o treinamento das diretoras (...) (idem, p. 29-30)

Em 1993, Mares Guia segue reafirmando a necessidade de aprimoramento gerencial como forma de superação dos desperdícios na arrecadação e no repasse dos recursos para a educação.

Permeando todo o trabalho desenvolvido pela Secretaria está em andamento um Programa de Gerenciamento pela Qualidade Total que visa ao aprimoramento da competência gerencial do Sistema em todos os seus níveis: órgão central, órgãos regionais (delegacias de ensino) e escolas. (Mares Guia Neto, 1993, p. 18)

Como práticas de reforma começam a ser delineadas mudanças nas relações institucionais envolvendo as instituições do Estado, a comunidade e a pedagogia de formação profissional. De modo otimista, as ações gerenciais são apresentadas como rupturas político-culturais:

A transferência da gestão da escola pública do Estado para a comunidade, o cerne do Programa desta Administração, se afigura, pois, como uma ruptura com o passado, uma verdadeira revolução cultural que o Governo Hélio Garcia está realizando. É chegado o momento de passarmos a respeitar a inteligência dos pais, dos alunos e dos profissionais da educação, em especial dos diretores de escola, e motivá-los a assumir papéis de liderança neste movimento em favor do ensino público (idem, p. 17). Tomadas em conjunto, as prioridades “autonomia da escola” e “fortalecimento da direção da escola” traduzem a decisão desta Administração de transferir a gestão da escola do Estado para a comunidade. A terceira prioridade de “aperfeiçoamento e capacitação dos profissionais da educação” reflete a constatação de que as mudanças (...) passam, necessariamente, pela valorização e desenvolvimento dos professores, dos especialistas e de todos os demais servidores da educação. (ibidem, p. 20)

Daí afirmar-se que “a capacitação de professores foi decorrência da diretriz de garantir as condições institucionais, legais e técnicas para melhorar a produtividade da escola e a melhoria da qualidade do ensino” (UNICEF, 1993, p. 34).

De qualquer modo, começando com Hélio Garcia, em 1991, consolidando-se

com Eduardo Azeredo, até 1998, e sobrevivendo a Itamar Franco, desde 1999, as prioridades educacionais no interior do ProQualidade, “se desdobram em mais de cem planos” (MARES GUIA NETO, 1991, p. 34), tornando-se referência para um conjunto de ações e decisões articuladas para a qualificação educacional no Estado.

ELEMENTOS DE RUPTURA NOS PROCESSOS DE REFORMA

Em momento histórico, epistemológico e pedagógico diferenciado do precedente, os “padrões históricos estruturais” da relação entre instituições, conhecimento e poder (continuidades) são reconfigurados em “novos conjuntos de padrões culturais”, constituídos por peculiares relações institucionais e configurações do poder e do conhecimento atuando na formação de uma nova subjetividade profissional (rupturas), sem comprometer, entretanto, sua permanência regulatória no âmbito das reformas em processos de modernização. Desse modo, as rupturas não são mais que uma atualização das continuidades.

Há evidentes rupturas ou descon continuidades entre os conjuntos de diagnósticos, desafios, práticas e finalidades formativas correspondentes aos tempos de “democratização”, de “modernização e racionalização do Estado”, e de “qualidade total na educação”, incluindo os tempos de modernização arcaica da fase Itamar Franco (1999-2002).

O contexto histórico da década de 80 é o da democratização definida pela “abertura política” do início da “Nova República”, com ênfase nos valores da democracia e da participação política tanto em relação às práticas eleitorais e gestionárias

em geral, quanto no nível das representações de classe. Em termos epistemológicos prevalece a noção do conhecimento como elemento crítico associado à repartição e, até, à superação do poder, ou seja, o saber como pressuposto da transformação e da qualificação sociais. Coerentemente, a pedagogia do diálogo é o ideal educacional que se expressa nas práticas das reformas nesse campo. Estabelecem-se determinados níveis de relações institucionais em que a mobilização pública dos atores em cena é definida pelos princípios e práticas democrático-participativas no interior das escolas – gestão colegiada e autonomia – e nas relações dos movimentos sociais com os órgãos superiores de educação. A subjetividade pessoal-profissional é interpretada pelo princípio da cidadania político-participativa fundada nos princípios da conscientização e do domínio cognitivo dos conteúdos culturais, cujo ideal é o **cidadão profissional político**, no âmbito de uma modernização social.

O final da década de 80 e início dos anos 90 inauguram um contexto histórico distinto com o fenômeno Fernando Collor e seu discurso modernizador e prática política personalista. Em Minas Gerais, emerge o discurso da racionalização administrativa do Estado. Em termos epistemológicos, a “ma-

triz discursiva” aparentemente ausente enquanto projeto político-pedagógico educacional, se explicita em uma pedagogia autoritária de decretos fundada numa pedagogia gerencial técnico-racionalista. Quanto à natureza das relações institucionais que se estabelecem, o padrão de mobilização se dá pelo controle e monitoramento burocrático das funções profissionais no interior da máquina pública e pelo esvaziamento das relações políticas. A subjetividade pessoal-profissional dominante é a do **cidadão profissional funcionário público**, cuja posição de sujeito é dada por sua funcionalidade burocrático-administrativa, no âmbito de uma modernização racional-burocrática.

A década de 90 é a da qualidade total por excelência, cujo contexto histórico-social é marcado pela participação de Fernando Henrique Cardoso no governo federal, quando a era do Real torna-se o símbolo do ajuste econômico e da estabilização monetária, de acordo com os padrões mundiais (globais) de desenvolvimento que associam educação de qualidade e

equidade social. O contexto epistemológico considera o conhecimento como fator de acesso ao trabalho ou condição de empregabilidade e como suposto de avanço científico e tecnológico.

A partir destes pressupostos é priorizada a pedagogia da formação-capacitação rápida e contínua, regulamentada por uma pedagogia jurídico-normativa hiperautoritária, que rege reformas no sistema nacional e estadual de educação, conforme tendências mundiais para o setor. Quanto aos acordos institucionais, articulam-se a ingerência dos organismos internacionais diretamente nas políticas estaduais, o fortalecimento da Secretaria da Educação frente às administrações regionais, a crescente participação das secretarias municipais de educação e cooperação mercantilizada de instituições de ensino superior. A subjetividade funda-se no ideal do conhecimento profissional qualificado – geral e versátil – com vistas a um **cidadão profissional flexível**, no âmbito de uma modernização gerencial.

ELEMENTOS DE SÍNTESE NOS PROCESSOS DE REFORMA

A análise de discursos dos reformadores educacionais indica a presença de pelo menos três momentos constitutivos do sentido da reforma – diagnósticos, desafios e práticas de superação de crises – que supõem a reforma como um movimento dialético de desqualificação e requalificação modernizadora, que contém elementos de continuidade e de ruptura.

Essa constatação indica que, em primeiro lugar, o que move tal dinâmica da (des)qualificação modernizadora, de modo a atribuir-lhe validade pública, retórica e prática, é a presença de um elemen-

to síntese expresso como discurso de legitimação do contrato social, parte do “regime geral de valores” no âmbito da contínua “nacionalização da identidade cultural”, ou seja, como dispositivo operacional da (des)contratualização (SANTOS, 1999). Em segundo lugar, evidencia-se um elemento objetivo de veiculação do discurso como prática social indispensável à mobilização do público no âmbito político-cultural da contratualização, ou seja, a presença dos intelectuais e instituições como figuras autoritárias da reforma para a superação das crises.

Além disso, o recurso metodológico pautado na presença histórica de continuidades e rupturas para a análise da reforma, revela que as sínteses próprias das **mini** formas históricas variadas, como padrões de discurso, não são mais que apropriações de elementos retóricos ou discursivos diversos que, ressignificados ou não, tramitam sem grandes problemas entre os diferentes contextos e no interior mesmo de um contexto de modernização.

Admite-se que os **tempos de democratização**, de meados da década de 80, se caracterizam, por um lado, pela “(...) emergência de movimentos sociais e da produção cultural relacionada ao esforço de auto-organização dos ‘excluídos’ do regime autoritário” (SILVA, 1994, p. 1). O que, de certa forma, justifica o princípio de “autonomia” associado às lutas sociais dos trabalhadores do ensino de Minas no final dos anos 70. Por outro lado, há todo um “ideário anunciado pela concepção global do projeto pedagógico dos novos gestores” que representa a vertente crítico-progressista da época e cuja marca é a euforia, o otimismo e o voluntarismo pedagógicos (idem, p. 231).

Silva (1994) identifica no documento de campanha de Tancredo Neves e Hélio Garcia que há a apropriação de um discurso politicamente avançado engendrado no âmbito da sociedade civil:

Uma análise do discurso poderá evidenciar o quanto este [documento] se apropriou de símbolos fortes do pensamento crítico da época, bem como de significados e aspirações da maioria da população, num processo que os lingüistas chamam de ressemantização. (idem, p. 169).

A concepção geral de projeto pedagógico que veio sendo gestada nos movimentos sociais e dos trabalhadores do ensino de modo específico, ao longo da década de 70 e no início de 80, foi recuperada e “refuncionalizada” pelos programas partidários [servindo] de base para a carta de intenções do Governo do PMDB. (ibidem, p. 229)

Comparando as **mini** formas históricas da passagem dos anos 80 para os anos 90, dos **tempos de democratização** e **tempos de modernização e racionalização do Estado**, percebe-se mais rupturas que continuidades, considerando que cada um desses “tempos” se pauta numa concepção própria, mais definida, do que seja “moderno”.

Entretanto, entre os **tempos de modernização e racionalização do Estado**, da fase Newton Cardoso (1987-1990), e os **tempos de qualidade total na educação**, da década de 90, percebe-se mais continuidades que rupturas, o que se explica pelas condições históricas favoráveis a fusões retóricas e, conseqüentemente, a confusões conceituais.

Nos dois primeiros casos, pelo menos, identifica-se uma coerência interna entre as respectivas matrizes discursivas e as práticas dos atores educacionais. No primeiro caso, **tempos de democratização** da fase Tancredo Neves, há uma coerência entre a perspectiva de uma “cidadania crítica e consciente” e as práticas político-institucionais de cunho democrático. No segundo caso, **tempos de racionalização e modernização do Estado** do período Newton Cardoso, o mesmo ocorre entre a perspectiva técnico-funcionalista e as práticas de gestão burocrático-administrativas. No terceiro período, entretanto, nos

tempos da qualidade total das fases político-administrativas de Hêlio Garcia e Eduardo Azeredo, há a presença de uma contradição, isto é, uma incoerência interna entre um discurso que inclui, de um lado, conceitos como democracia, participação, autonomia, crítica e reflexividade e, de outro lado, práticas gerenciais e formativas centralizadas, autoritárias, tecnicistas e racionalistas.

Nesse último caso, a **convivência** entre elementos paradigmáticos distintos que constituem verdadeiras oposições se dá, contraditoriamente, de forma tranqüila e explícita tanto no nível da retórica oficial como no âmbito das ações e dos produtos culturais da reforma. Nesse sentido, não há engodo nem estranhamento uma vez que os tempos de qualidade total na educação constituem uma síntese complexa dos momentos anteriores. Dos tempos de democratização apropria-se da matriz discursiva progressista com sua força simbólico-cultural de legitimação pública da

reforma, e dos tempos de modernização e racionalização do Estado apropria-se de um quadro administrativo-funcional mais racionalizado, mas cujo processo de regulação e monitoramento precisaria ser completado conforme as demandas de controle científico-gerencial do sistema, pautadas nos “novos conjuntos de padrões culturais” do neoliberalismo.

Em síntese, em Minas Gerais a mudança ou modernização na “Nova República”, dos anos 80 e 90, se expressou na educação como “democratização”, “racionalização administrativa” e “qualidade total”, articulando elementos de modernidade e de arcaísmo pré-moderno ou, dito de outro modo, de modernismos e pós-modernismos. Porém, nada ilustra melhor a convivência paradigmática de proposições universais e práticas científicas modernizadoras em termos de um pragmatismo político reformista, que o período inicial da *modernização arcaica* típica do governo Itamar Franco e de seu Secretário de Estado da Educação, Murílio Hingel.

LIÇÕES DE MINAS: HIBRIDISMOS (PÓS)MODERNISTAS

O campo simbólico-cultural da modernização iniciada com a ruptura político-administrativa de Itamar Franco e Murilo Hingel, a partir de 1999, expressa, de forma surpreendente, a relação entre reforma educacional e mudança social em toda sua riqueza concreta (no real) e analítica (no conhecimento), na nova (não tão nova)

síntese complexa entre história, epistemologia e pedagogia. Isto, porque essa fase modernizadora sintetiza os projetos modernizadores precedentes, apresentados como marcas distintivas de gestores públicos na histórica composição de reforma social, educacional e profissional em Minas Gerais.

RUPTURAS E CONTINUIDADES POLÍTICO-INSTITUCIONAIS

No âmbito institucional-pedagógico, Hingel inicia em 1999 a configuração pública de sua identidade de reformador educacional, pelas críticas ao domínio do *script*

ditado pelo MEC, no Brasil, e definido no exterior pelo FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento. Seu diagnóstico crítico atinge, especialmente,

a prioridade da educação básica em detrimento da educação superior; os projetos teórica e tecnicamente perfeitos mas com uma face prática perversa; os processos de municipalização que teriam provocado conflitos administrativos nos espaços e tempos escolares estaduais e municipais.

Nesse aspecto, adota-se “uma nova política de municipalização de escolas estaduais de Ensino Fundamental”, motivada pelo grande número de municipalizações realizadas no governo anterior, “feitas em sua maioria com critérios políticos e sem planejamento”, lembrando que no Estado foram municipalizadas, no período de 1992 a 1999, 3.123 escolas e 562.768 matrículas (Educação cria..., 1999, p. 3).

Considerando que a política educacional do Plano Decenal de Educação para Todos foi firmada em 1993, no governo do então presidente Itamar Franco, Hingel re-

força suas críticas ao âmbito nacional ao denunciar o “rompimento do Governo federal com as metas propostas”, por ocasião da Reunião das Américas para Avaliação da Educação para Todos”, em Santo Domingo – evento coordenado pela representação latino-americana da UNESCO, onde estiveram presentes delegações de 30 (trinta) países.

As críticas incluem o descaso com a Educação Infantil; a falta de uma política séria para a Educação Superior, em especial para a formação de recursos humanos para as escolas de Ensino Fundamental e Médio e a queda crescente dos investimentos sociais conforme imposições do FMI, “(...) incompatíveis com as metas educacionais necessárias ao desenvolvimento brasileiro e essenciais para a redução dos níveis de pobreza” (HINGEL apud MINAS nas busca ..., 2000, p. 3).

RUPTURAS E CONTINUIDADES SIMBÓLICO-CULTURAIS

A proposição prática da Escola Saragana é apresentada como a expressão máxima das ações alternativas para a “correção de rumos”, com referência ao reajustamento da Secretaria da Educação e da rede escolar estadual, diante do quadro administrativo, financeiro e pedagógico encontrado em janeiro de 1999, evidenciado por diagnóstico da real situação do Estado na área educacional (MINAS GERAIS: SEE, 1999^a, p. 6).

A proposta foi identificada como “A Construção Coletiva da Escola Democrática” pautada na “Gestão Democrática da Escola”, cujos objetivos foram assim definidos: promover a qualidade do ensino e da aprendizagem; melhorar a qualidade do gerenciamento escolar, o que inclui melho-

rar a gestão dos recursos recebidos; efetivar a autonomia da escola em termos de administração gerencial e pedagógica, considerando que cada escola é única e tem uma identidade própria – o que significa, por exemplo, a possibilidade de opções diferenciadas para a organização do tempo escolar – ciclos, fases, séries, etc. (Discussão sobre..., 1999, p. 7).

Há significativos elementos de continuidade, como as tendências flexibilizadoras da nova LDB nacional relativa à qualificação da Educação Básica; a mobilização institucional das universidades, embora a ênfase pareça se deslocar para as instituições estaduais, a serem fortalecidas “em sua função de apoio às políticas de desenvolvimento do estado”

(MINAS GERAIS. SEE, 1999, p. 30); a implementação de sistemáticos programas de treinamento e aperfeiçoamento contínuo; a valorização dos profissionais da educação; a participação da comunidade; as parcerias; as avaliações; a modernização tecnológica.

Conforme as “Metas e Objetivos Gerais” percebe-se o hibridismo entre as propostas educacionais, ou seja, a do ProQualidade, das fases Hélio Garcia e Eduardo Azeredo – década de 90 – e a da Escola Sagarana da fase Itamar Franco, ligadas pela epistemologia do progresso ou do melhoramento social.

Em resumo, a Educação é vital, considerando-se suas correlações com diversos setores e áreas, nas relações de emprego, de produtividade, de competitividade, geração e uso de tecnologias modernas. A educação está intimamente ligada às questões do ambiente, à formação e preservação dos valores, prevenção contra a violência, as drogas, as doenças sexualmente transmissíveis, etc. Sobretudo, é vital na busca da felicidade, do bem comum, nas relações humanas, na promoção do Humanismo. (idem, p. 12-13)

Em síntese, o Governo (...) vê a Educação de um ponto de vista humanístico, colocando-a a serviço da construção da cidadania, de forma articulada com os setores produtivos e com as transformações do mundo moderno. (Hingel apud O professor..., 1999, p. 8).

Segundo o Secretário, esse é o “o maior” entre os desafios a serem vencidos daqui para frente.

(...) compatibilizar as necessidades do mercado e do mundo do trabalho com o

desenvolvimento humano, função primordial da educação. Somente uma formação geral e humana dará aos indivíduos a capacidade de enfrentar os desafios do mundo moderno, porque o homem precisa aprender a utilizar a máquina e a tecnologia para promover o bem comum e a paz social. (idem, p. 8)

Ao ser questionado sobre se “a chamada modernidade” estaria chegando às escolas públicas de Minas, é possível detectar nas colocações de Murílio Hingel um misto de referência à tecnologia, ao fortalecimento das ciências humanas e a um humanismo racionalista, numa síntese híbrida dos fatores de mudança social.

A modernidade está chegando por meio dos kits tecnológicos, da informática aplicada à educação, do uso de metodologias inovadoras e de ações que visam ao desenvolvimento da cidadania. Sobretudo, a modernidade chega acompanhada da preocupação em fortalecer as ciências humanas, da consciência de que tudo que é moderno, fruto do desenvolvimento da ciência e da tecnologia, deve ser colocado como meio auxiliar do processo educativo, e de que nada disso substitui a relação aluno/professor. Na época atual, é preciso ampliar os níveis de fraternidade, de solidariedade e da compreensão dos problemas sociais por que passa o nosso Estado e o nosso país. E as ciências humanas podem contribuir muito para isso, desenvolvendo o raciocínio e ajudando a formar convicções para que cada um adquira a capacidade de resistir às tendências do consumismo, do materialismo e do individualismo. A educação, enfim, deve privilegiar o “ser” e não apenas o “ter”, deve conciliar a modernidade

com os valores humanos, com a cultura e com a história do nosso país e do nosso estado. (ibidem, p. 8)

Depreende-se, portanto, o sentido da subjetividade ou da cidadania idealizada, uma vez que é fundamental desenvolver nos jovens a compreensão das mudanças por que passa o mundo atual e torná-los capazes de intervir e transformar a reali-

dade visando o bem-estar social (Educar para..., 1999, p. 11). O que confirma o ambíguo hibridismo de uma cidadania humanista e uma cidadania flexível no sentido do que poderíamos categorizar como uma *cidadania humanista flexível*, que sintetiza cidadania e competitividade, equidade social e eficiência tecnológica, ou ainda, “educar para a vida” e educar para o mercado.

CONTINUIDADES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS

Além dos discursos simbólico-culturais engendrados nas entranhas políticas e educacionais de Minas e das divergências político-institucionais, é claro (e como poderia deixar de ser?) que há elementos de uma proposta de “Reforma Administrativa” do Estado em andamento, que constitui, em última instância, uma adaptação da Constituição estadual às alterações constitucionais brasileiras no quadro da modernização ou da (des)constitucionalização do governo FHC.

Nesse sentido, o governador Itamar Franco envia à Assembléia Legislativa, em 9 de março de 2000, duas propostas de emenda à Constituição Estadual, em decorrência das modificações introduzidas pelas Emendas Constitucionais Federais 18, de 5/2/98, e 19, de 4/6/98.

A primeira Emenda dá aos militares um tratamento jurídico diferenciado com relação aos servidores públicos civis, especialmente o Art. 38, cuja alteração resultou no fim da isonomia entre as carreiras de nível universitário, visando reestruturação de cargos, carreira e remuneração, atendidos os requisitos para a respectiva investidura, as peculiaridades, a complexidade e o grau

de responsabilidade de suas atribuições (Assembléia vai..., 2000, p. 4).

A segunda Emenda trata, entre outras questões, do fim do Regime Jurídico Único dos servidores públicos, cria carreiras exclusivas do Estado, permite ao poder público a contratação de pessoal pela CLT e retira a isonomia de cargos e funções assemelhados entre os Três Poderes. Sob críticas de Itamar Franco às “garantias e prerrogativas que, no âmbito federal foram cassadas” pelas modificações constitucionais, a Emenda 19 resulta em Proposta de Emenda que altera 38 artigos da Constituição do Estado, além de 3 Artigos do Ato das Disposições Constitucionais Provisórias (idem, ibidem).

Com exceção dessas medidas associadas às conformações jurídico-formais nacionais, considero que as demais ações reformistas de Hingel e Itamar Franco expressam a face endógena das reformas – próprias ao nível estadual – na medida em que se apresentam como que autonomizadas relativamente à natureza peculiar do (des)contrato social brasileiro, que, como vimos, pauta-se em determinadas articulações internacionais e intra-nacionais próprias ao nosso histórico contrato ou “pacto federativo”.

Essa aparente autonomia histórica, epistemológica e pedagógica das reformas realça no imaginário social o “forte” simbolismo político-ideológico próprio do campo cultural dos valores, em detrimento da “frágil” materialidade político-econômica própria do campo das relações sociais e/ou dos poderes instituídos no nível mundial e nacional – a face exógena das reformas.

Na verdade, trata-se de uma tradição político-cultural centralista e autoritária, caracterizada pela tendência ao enfraquecimento dos governos estaduais e da própria

federação, a partir de 1934, com a legislação sobre os municípios se deslocando das Constituições estaduais para o âmbito da Constituição Federal. Os municípios tornam-se, então, muito mais dependentes da União – que libera verbas mais importantes – que dos governos estaduais, submetendo-se aos entraves da tecnoburocracia, ao mesmo tempo em que são confrontados com o atual processo de gestão pública que os leva a expandir serviços para substituir o Estado enfraquecido em termos de políticas sociais³.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dialética da (des)qualificação me levou a concluir este estudo considerando como seu principal fundamento a idéia de “crise” engendrada pela proximidade íntima e sutil entre modernização e mal-estar cultural, institucional e individual.

Num artigo acerca da especificidade da cultura ocidental contemporânea, intitulado “Crimes da Cultura do Mal-Estar”, Contardo Calligaris (1999, p. 8) define o que seria a novidade patológica da nossa cultura: todas as civilizações produzem algum mal-estar, mas a nossa é a única que está fundada no mal-estar. E o que significa esse mal-estar? “Se sentir inadequado, sofrer com a distância entre nós e os ideais culturais é indispensável para o funcionamento social. Sem esse mal-estar cotidiano, nosso mundo pararia. (...) A cultura quer que mostremos do que somos capazes”.

Mas afinal, o que isso tem a ver com as instituições educacionais e com a formação e o trabalho de professores? A relação está em que as instituições educativas

e o trabalho docente são focos recorrentes de atribuições sociais desqualificadoras, em função da inadequação a determinados padrões culturais de mudança social ou de modernização, que configuram uma “crise de qualidade”.

É nesse sentido que a dialética da (de)qualificação apela tanto ao mal-estar institucional quanto ao mal-estar individual, num contexto em que a fragmentação e o simulacro da cultura constituem a face objetiva do real, enquanto que o desejo ontológico de reunificação dos indivíduos constitui sua face subjetiva. Daí a necessidade de se questionar esse mecanismo prático-interpretativo que naturaliza a realidade, omite a história e oprime instituições e indivíduos numa crise particular de identidade, mas que não é senão uma forma sempre renovada de regulação social, ou seja, uma lógica da reforma educacional, entendida como mobilização e administração públicas para um determinado padrão de modernização ou mudança social.

NOTAS

¹ Essa periodização é utilizada na pesquisa de Marcelo S. da Silva (1999), intitulada “Relações de Trabalho na Escola Pública : práticas sociais em educação em Minas Gerais”.

² Propostas explicitadas em: *Educação para a Mudança: documento básico de proposta de trabalho – versão preliminar – mar./1983* (In: Silva, 1999: 41).

³ Nesse contexto, é sintomática a extinção da Secretaria de Assuntos Municipais pela “Reforma Administrativa”, via projeto de Lei (PL) 399/99 que dispõe sobre órgãos ligados ao Executivo mineiro, aprovada pela Alemg em 20 de outubro de 1999 (Plenário aprova..., 1999: 2).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSEMBLÉIA vai analisar PECs. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 47, 10 mar. 2000, c. 1, p. 4.
- CALLIGARIS, Contardo. Crimes da cultura do mal-estar. *Folha de São Paulo*, 5 nov. 1999, c. 3, p. 8.
- DISCUSSÃO sobre organização do tempo escolar movimenta escola de Minas. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 15 out. 1999. Escola Sagarana. p. 7. Suplemento especial.
- EDUCAÇÃO cria novas regras para a municipalização. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 15 out. 1999. Escola Sagarana. p. 3. Suplemento especial.
- GUIA NETO, Walfrido S. dos M. *A realidade da educação em Minas Gerais*. 1991. Conferência proferida em 23 de outubro de 1991, no Seminário Educação: a Hora da Chamada, promovido pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, em Belo Horizonte.
- _____. *Educação e Desenvolvimento*. 1993. Conferência proferida em 12 de maio de 1993, no I Congresso Brasileiro de Financiamento do Desenvolvimento, promovido pela Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento – ABDE, em São Paulo.
- HINGEL, Murílio de A. O professor é a alma do sistema educacional. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 15 out. 1999. Escola Sagarana. p. 8-9. Suplemento especial. Entrevista.
- MINAS busca “educação para todos”. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 35, 19 fev. 2000, c. 1, p. 3.
- MARQUES, Mara R. A. *Um fino tecido de muitos fios... mudança social e reforma educacional em Minas Gerais*. 2000. 247 f. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. *Escola sagarana – educação para a vida com dignidade e esperança* (1999-2003). Belo Horizonte: Lê, set. 1999. (Coleção Lições de Minas, v. II).
- PLENÁRIO aprova reforma administrativa. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, n. 201, 22 out. 1999, c. 1, p. 2.
- POPKEWITZ, Thomas. *Reforma educacional: uma política sociológica – poder e conhecimento em educação*. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.
- SANTOS, Boaventura de S. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. *Os sentidos da democracia – políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; Brasília: NEDIC, 1999. p. 83-129.
- SILVA, Marcelo S. P. da. *Relações de trabalho na escola pública: práticas sociais em educação em Minas Gerais* (1983-1994). 1999. 300 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 1999.
- SILVA, Maria A. da. *Administração dos conflitos sociais: as reformas administrativas e educacionais como respostas às questões emergentes da prática social (o caso de Minas Gerais)*. 1994. 334 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, 1994.
- UNICEF. *Educação para todos – Minas aponta o caminho*. Brasília, nov. 1993. v. 1. 63 p.

Recebido em março de 2002.

Aprovação final em dezembro de 2002.