

**VARIAÇÕES SOBRE O TEMA IMPLEMENTAÇÃO:
A TERMINALIDADE ANTECIPADA EM CORDEIRO**

Daisy do Carmo Braga Dias ✓

VARIAÇÕES SOBRE O TEMA IMPLEMENTAÇÃO:
A TERMINALIDADE ANTECIPADA EM CORDEIRO

Mestranda: Daisy do Carmo Braga Dias

Orientador: Jorge Ferreira da Silva

Dissertação submetida como requisito
parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Educação

A06

Rio de Janeiro
Fundação Getúlio Vargas
Instituto de Estudos Avançados em Educação
Departamento de Administração de Sistemas Educacionais
1983

A Marcos David e Flávia

AGRADECIMENTOS

Muitos foram aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram, apoiaram e incentivaram a realização desta dissertação. É tarefa impossível nomeá-los, mas a todos agradeço sinceramente.

Quero, porém, registrar meu agradecimento especial a *Hersz Dawid Korenchender*, amigo e irmão, que, com sua colaboração e estímulo constantes, muito contribuiu para a realização deste trabalho. Sou particularmente grata ao Professor *Osmar Fávero* pela compreensão, a ajuda e o encorajamento que me concedeu nos momentos difíceis da vida acadêmica; a *Sonia Bittencourt Silveira*, que com incansável paciência acompanhou a redação da dissertação e fez a revisão do texto final; a *Maria Eliza Knust da Silveira* que muito me ajudou nas dificuldades e sutilezas do idioma inglês; a *Cyro Guarany* que transformou as garatujas dos manuscritos em legíveis páginas datilografadas e a *Paulo dos Anjos Matias*, pela primorosa datilografia final.

A *Nanette e Dias*, meus pais, a *Arizio*, companheiro das horas difíceis, aos filhos do coração, *Talize*, *Sérgio* e *Suzana*, aos muito amados filhos *Marcos David* e *Flávia*, minha gratidão pelo carinho, compreensão e paciência que tiveram nas muitas omissões em pensamentos, palavras e obras que, em relação a eles, cometi, durante a realização deste trabalho.

Meu agradecimento final a *Jorge Ferreira da Silva*, cuja orientação extrapolou, de muito, o âmbito desta dissertação: foi, acima de tudo, uma lição de vida, de entusiasmo e de seriedade profissional.

Í N D I C E

	PÁG.
INTRODUÇÃO: CONSTRUÇÃO DA CRÔNICA OU METODOLOGIA	01
CAPÍTULO I: A TEORIA OU A FUNDAMENTAÇÃO	14
1.1 COMPOSIÇÃO E EXECUÇÃO, OU IMPLEMENTAÇÃO	14
1.1.1 Conceituação	15
1.1.2 Perspectivas	16
1.1.3 Aspectos a considerar	20
1.2 TEMA MUSICAL OU OBJETO DA IMPLEMENTAÇÃO	31
1.2.1 Conceituação	31
1.2.2 Característica do Objeto	35
CAPÍTULO II: O CONTEXTO OU O AMBIENTE DA IMPLEMENTAÇÃO	40
2.1 TEMPO DA IMPLEMENTAÇÃO	40
2.1.1 Primeiro Movimento ou Período 1975-79	42
2.1.2 Segundo Movimento ou Período 1979-82	43
2.2 ESPAÇO DA IMPLEMENTAÇÃO	44
2.2.1 Agências ou Instituições	44
2.2.2 Teatro ou Local	49
CAPÍTULO III: OS MÚSICOS OU OS ATORES	56
3.1 MADEIRAS OU ATORES DA AGRICULTURA	57
3.2 CORDAS OU ATORES DA EDUCAÇÃO	63
3.3 METAIS OU ATORES DA SAÚDE	85

	PÁG.
CAPÍTULO IV: O CONCERTO OU O CASO	90
4.1 PRELÚDIO OU ANTECEDENTES	90
4.2 PREPARAÇÃO DO CONCERTO OU PRIMEIRAS ATIVIDADES	92
4.2.1 Criação da Obra ou Elaboração do Projeto	92
4.2.2 Escolha do Spalla ou Indicação do Diretor	97
4.2.3 Propaganda do Concerto ou Sensibilização da Comunidade	98
4.2.4 Ensaios ou Preparação dos Docentes	99
4.2.5 Arrumação do Palco ou Reforma das Instalações	101
4.2.6 Reformulação da Partitura ou Alteração do Projeto ...	102
4.3 PRIMEIRA VARIAÇÃO - ALLEGRO MA NON TROPPO - OU IMPLEMENTAÇÃO NO PERÍODO 1975-79	108
4.3.1 Começo do Concerto ou Início da Execução	108
4.3.2 Ausência dos Metais ou Omissão da Secretaria de Saúde	114
4.3.3 Sinfonias (Des)Concertantes ou Cruzamento de Projetos	120
4.3.4 Greve da Percussão ou Oposição dos Fazendeiros	124
4.3.5 Gravação do Concerto ou Acompanhamento e Controle do Projeto	125
4.4 SEGUNDA VARIAÇÃO - ADAGIO ASSAI - OU IMPLEMENTAÇÃO NO PERÍODO 1979-82	128
4.4.1 Intermezzo ou Transição	128
4.4.2 Intervalo Imprevisto ou Interrupção da Implementação	131
4.4.3 Reinício do Concerto ou Prosseguimento da Implementação	132
4.4.4 Ritornello ou Acompanhamento e Controle do Projeto ..	137

	PÁG.
CAPÍTULO V: O PÚBLICO DO CONCERTO OU O ATENDIMENTO DO PROJETO ..	142
CAPÍTULO VI: O ORÇAMENTO DO CONCERTO OU O CUSTO DA IMPLEMENTAÇÃO	148
CAPÍTULO VII: A CRÍTICA OU AS CONCLUSÕES	153
GLOSSÁRIO	182
BIBLIOGRAFIA	187
ANEXOS	196

LISTA DE QUADROS

	PÁG.
1 - ENTREVISTADOS, POR PERÍODO E POR NÍVEL DE ADMINISTRAÇÃO	11
2 - PRINCIPAIS ATORES E SEUS PAPEIS NO CONCERTO	89
3 - PROJETO DE TERMINALIDADE ANTECIPADA: MATRÍCULA NOS CURSOS, POR MUNICÍPIO E LOCALIDADE - 1º BIMESTRE/1976	143
4 - PROJETO DE TERMINALIDADE ANTECIPADA: MATRÍCULA NOS CURSOS, POR MUNICÍPIO E LOCALIDADE - 1º BIMESTRE/1982	144
5 - PROJETO DE TERMINALIDADE ANTECIPADA: ALUNOS, MUNICÍPIOS E LO- CALIDADES ATENDIDAS - 1976-1982	145
6 - PROJETO DE FORMAÇÃO ESPECIAL: ALUNOS ATENDIDOS NA ESCOLA EXPE- RIMENTAL DO NCECT DE CORDEIRO - 1978/82	146
7 - LIDERANÇAS DO PROJETO DE CORDEIRO: NATUREZA E GRAU, POR NÍVEL DE ADMINISTRAÇÃO	171

LISTA DE MAPAS E ORGANOGRAMAS

M A P A S

	PÁG.
1 - ESTADO DO RIO DE JANEIRO: REGIÃO PROGRAMA V	50
2 - CORDEIRO: DISTÂNCIA ESPACIAL ENTRE AS SEDES DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SERRANA	55

ORGANOGRAMAS

	PÁG.
1 - ORGANOGAMA DA SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA ...	64
2 - ORGANOGAMA DOS NÚCLEOS COMUNITÁRIOS DE EDUCAÇÃO, CULTURA E TRABALHO	66
3 - ORGANOGAMA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO	67

LISTA DE ANEXOS

	PÁG.
1 - RELAÇÃO NOMINAL DE ENTREVISTADOS	196
2 - TÓPICOS DAS ENTREVISTAS	198
3 - RELAÇÃO DOS CURSOS DE TERMINALIDADE ANTECIPADA OFERECIDOS PE LO NCECT DE CORDEIRO	206

S U M Á R I O

Constata-se, com freqüência, que planos e projetos bem elaborados, com recursos suficiente e adequados, não conseguem ser implementados com sucesso, ainda que tenha havido uma prévia e cuidadosa identificação dos elementos que poderiam ter influência no processo de implementação. Isto decorre do fato de que qualquer implementação seria é afetada por inúmeros eventos imprevisíveis, o que a torna uma tarefa imensamente difícil, mesmo sob as melhores condições. Nesta dissertação, um estudo de caso, abordamos a implementação da Política de Terminalidade Antecipada no Estado do Rio de Janeiro.

Há alguns anos atrás, o Rio de Janeiro lançou-se à implementação da Política de Terminalidade Antecipada buscando adequar currículos, métodos e duração da educação básica à sociedade agrícola do interior do Estado. Tal Política foi iniciada em condições aparentemente as mais auspiciosas e parecia não envolver nenhum elemento dramático. Prudentemente, decidiu-se concentrar a implementação, num primeiro momento, em Cordeiro e municípios vizinhos. Com base no experimento, a Política seria estendida a outras áreas do Estado. Prevvia-se, no decorrer da implementação, uma ação integrada das Secretarias de Estado de Agricultura, de Educação e Cultura, e de Saúde. O processo de implementação desenvolveu-se durante dois Governos Estaduais sucessivos e está entrando em um terceiro.

O caso é estudado à luz de conceitos e teorias gerenciais. Baseia-se em entrevistas semi-estruturadas com os principais atores dos estágios de planejamento e execução da implementação, leva em consideração a literatura específica e documentos sobre o assunto e envolveu visitas e observações diretas em Cordeiro.

Como resultado, identificamos alguns dos fatores que interferiram significativamente no caso e apresentamos algumas proposições para subsidiar futuras tentativas de implementação de políticas educacionais inovadoras em contextos similares.

A B S T R A C T

It has been frequently testified that well-elaborated plans cannot be successfully implemented, in despite of the existence of sufficient and suitable resources and spite of a previous and careful identification of the elements that might influence the process of implementation. This seems to be due to the fact that any serious implementation is affected by many unforeseen events, which often turn it into a highly difficult task even under the best conditions. This dissertation is a case study of the implementation of the so-called policy for the "*terminalidade antecipada*" in the Brazilian State of Rio de Janeiro.

A few years ago, Rio de Janeiro embarked on the implementation of a policy towards the adjustment of the basic education curriculum, methods and duration to the agricultural society of the State. This policy for the "*terminalidade antecipada*" apparently began under the most favorable auspices and should not involve any dramatic element.

The decision was made to initially concentrate the implementation in Cordeiro and its neighbourhood. On the basis of this experiment, the policy would be extended to other areas in Rio de Janeiro. Since the beginning, the implementation was supposed to integrate the State Secretaries of Agriculture and of Education, as well the State Secretary of Health. The process of implementation was developed during two successive State Governments and is now entering a third one.

This case is studied in the light of managerial theories and concepts, is based on semi-structured interviews with the main actors in the planning and executing stages of the implementation process, takes into consideration available literature and documents on the subject, and involved many visits and direct observations in Cordeiro.

As a result of the study, a series of factors was identified as powerful influences in this specific case and some propositions are advanced for future attempts of implementation of innovative educational policies in similar contexts.

INTRODUÇÃO

CONSTRUÇÃO DA CRÔNICA OU METODOLOGIA

a) Apresentação

O tema da implementação vem despertando grande interesse. O interesse se justifica pelo insucesso que muitas vezes ocorre quando planos e projetos são postos em prática. Tecnicamente bem formulados, com recursos assegurados e participantes suficientemente capacitados, tais planos e projetos fracassam, ou ficam aquém da expectativa, em termos de resultados.

O insucesso surpreende quem ainda considera que implementar seja fácil. Mesmo sob a melhor das condições, implementar é extremamente difícil. Apesar de aparentemente atendidos os requisitos iniciais, a implementação está sujeita a dificuldades decorrentes da complexidade e multiplicidade dos eventos envolvidos e de suas relações. Implementar é comparável a tecer uma teia-de-aranha, cada etapa, cada evento estando relacionado com os demais, cada elemento sendo dependente dos que o antecedem e condicionando os que o sucedem.

Apesar de muito discutido, o tema tem sido pouco estudado. A bibliografia é limitada e contextualizada. Basicamente, é oriunda dos Estados Unidos e refere-se quase sempre à empresa, instituição rara em Educação. Além disso, é altamente descritiva, tratando, geralmente, sob diferentes abordagens, de estudos de caso, exigindo, por isso, alguma cautela, quando de sua utilização como apoio teórico para a análise de outros casos. Este conjunto de fatores dificulta e limita

mita uma pesquisa sobre o tema. De certa forma, porém, con
tribui para transformar a tarefa num desafio ao pesquisador.

Implementação não pode ser estudada abstratamente. A própria palavra pede uma especificação: implementação de
quê? A escolha da política de terminalidade antecipada para abordar o tópico se prende a três fatores: primeiro, a termi
nalidade antecipada tem sido raramente examinada, não obstan
te ser uma solução atraente e promissora para o problema gra
ve de ingresso precoce do menor na força-de-trabalho. O se
gundo fator é o reconhecimento da importância de saber como
uma solução tão interessante e inovadora foi posta em prãti
ca. O terceiro fator é o próprio interesse pessoal pelos te
mas implementação e terminalidade antecipada, em virtude de
nossas funções profissionais.

A inserção precoce do menor na força de trabalho ge
ralmente se dá em condições desvantajosas para o próprio me
nor e se faz acompanhar de evasão escolar ou mesmo de deses
colarização. As causas da evasão escolar são várias e com
plexas. Contudo, deve-se enfatizar a necessidade de traba
lhar para complementar a renda familiar como uma das princi
pais determinantes do problema.

São também sérias e duradouras as conseqüências da evasão. Se um menor abandona os estudos precocemente, via de regra sem preparo profissional, e ingressa no mercado de tra
balho, sô lhe estarão acessíveis atividades de baixo nível de qualificação, mal remuneradas, que, quase que exclusiva
mente, lhe possibilitam a sobrevivência e não lhe permitem reduzir o grau de carência em que vive. Instala-se, assim, um círculo vicioso do qual o menor não consegue fugir, pois a precariedade da situação faz com que abandone a escola e ingresse na força-de-trabalho, a ausência de preparo é sufi
ciente justificativa para mã remuneração, e o baixo nível de renda não lhe oferece meios de superar a situação de carên
cia de sua própria vida.

Entre as saídas para este círculo vicioso, principalmente no meio rural e nas periferias urbanas, tem sido apresentada (BRASIL, 1980, p.42-3) a capacitação para o exercício de uma ocupação bem definida, já em nível de 1º Grau. Tal qualificação seria feita através da terminalidade antecipada.

A opção pelo estudo da implementação da política de terminalidade antecipada revela-se, no momento, particularmente oportuna, considerando-se a recente modificação do rumo da política de ensino profissionalizante, à qual se vincula a de terminalidade antecipada. Pela Lei nº 7.044, de 18 de outubro de 1982, foi revogada a obrigatoriedade da profissionalização do ensino de 2º Grau, reivindicação, se não de todos, pelo menos da maioria dos Conselhos Estaduais de Educação. O Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro não apenas apoiou a revogação dessa obrigatoriedade, mas, também, recomendou uma orientação mais agressiva¹ de formação para o trabalho no ensino de 1º Grau e no supletivo, argumentando, com base em dados de todo o País (KERSTENETZKY, 1979), que, entre outras distorções, apenas 10% da população escolarizada atinge o 2º Grau e que o término da escolaridade está se verificando para a maior parte dos brasileiros antes mesmo da conclusão do 1º Grau.

Com isso, projetos referentes à qualificação para o trabalho, apoiados na terminalidade antecipada, estão passando a despertar maior interesse. A associação de educação e

¹ Esta recomendação foi apresentada em documento (RIO DE JANEIRO, 1981) que teve como relator o Conselheiro Aluizio Peixoto Boynard. Aprovado por unanimidade, em reunião plenária de 18 de outubro de 1979, o documento foi elaborado para a XVI Reunião Conjunta do Conselho Federal com os Conselhos Estaduais de Educação, realizada em Porto Alegre, nos dias 22 e 23 de outubro de 1979.

trabalho não é coisa nova e tem inspirado, em todo o País, várias experiências pedagógicas, entre as quais, no Estado do Rio de Janeiro, a do Núcleo Comunitário de Educação, Cultura e Trabalho (NCECT) de Cordeiro, onde, por meio de cursos das áreas de agricultura e pecuária, é oferecida a terminalidade antecipada a alunos de escolas estaduais de ensino de 1º Grau de Cordeiro e municípios vizinhos.

Graças a sua condição de primeiro e, até agora, único centro interescolar de terminalidade antecipada no Estado do Rio de Janeiro, o NCECT de Cordeiro tem sido objeto de estudos (BARBOSA, 1978; LIMA, 1979; MARQUES, 1978). Um importante aspecto, porém, ainda inexplorado, é a implementação da própria política de terminalidade antecipada, com vistas a inferir subsídios para futuros experimentos de inovação educacional, precisamente o objetivo deste trabalho.

Sem a pretensão de esgotar o assunto, optamos por adotar uma visão gerencial para considerar os acontecimentos da implementação da terminalidade antecipada no Estado do Rio de Janeiro, no período 1975-82. Não tencionamos, porém, classificar decisões e ações como "certas" ou "erradas", mas, sim, pretendemos identificar os eventos e comportamentos que influíram na implementação do caso, considerando, que "*a implementação de uma política está ligada à estrutura e à gerência do sistema para alcançar a melhor integração de pessoas, estruturas, processos e recursos*" (STEINER & MINER, 1977, p.231). Especificamente, propomo-nos a responder às seguintes questões:

- Que se quis implementar?
- Por quê?
- Quem participou da implementação?
- Como ocorreu a implementação?

Isto significa que a dissertação se concentra na de terminação dos elementos fundamentais para a descrição dos componentes essenciais à consecução de um projeto dessa natureza, buscando extrair indicações para a concretização de políticas inovadoras.

E nossa intenção, também, no decorrer da dissertação, repassar em algum grau uma concepção dinâmica e criativa da Administração, visto ser bastante freqüente a impressão de que esta seja algo árido. No entanto, quer nos grandes problemas, quer nas situações do cotidiano, administrar exige sensibilidade, discernimento, vontade, coragem, até mesmo imaginação e, sobretudo, muita criatividade, o que aproxima a Administração da Arte. O administrador deve, é certo, dominar a técnica, mas, como faz o artista, deve transcendê-la e realizar sua própria criação. A contrário de árido, isto é profundamente excitante e desafiador.

Para dar corpo a esta concepção dinâmica e criativa da Administração e para agilizar o próprio texto da dissertação, nos valem do recurso de estabelecer uma analogia entre a implementação e a composição e execução de uma difícil e extensa peça sinfônica.

O patrocinador do concerto é o Governo Estadual, que requisita a participação de três empresários: as Secretarias de Estado de Educação e Cultura, de Agricultura e Abastecimento, e de Saúde. A orquestra é constituída por três naipes: as cordas, as madeiras e os metais, cujos músicos são os implementadores das Secretarias. Por ser uma orquestra moderna, a percussão - a comunidade - também está presente. No concerto, pretende-se executar uma peça inédita, composta especialmente para a ocasião, e que tem um tema inovador: a terminalidade antecipada. Para a primeira audição da peça é escolhido como teatro o Município de Cordeiro, adaptando-se

o palco - o Parque de Exposições Raul Veiga - às especificidades da obra.

Hã, portanto, uma obra a ser criada e executada. Os processos de criação e, principalmente, de recriação via execução constituem exatamente o cerne de nossa dissertação: a crônica e a crítica da implementação.

Alertamos ao leitor que, paralelamente à dissertação, desenvolvemos nossa "*crônica musical*" e que, para facilitar sua apresentação, alguns artifícios tiveram de ser empregados. Deste modo, a analogia é apresentada no início das diversas seções da dissertação, grafada em tipo diferente e com espaçamento menor, enquanto que o texto formal é apresentado nas normas tradicionais.

b) Procedimentos Metodológicos

Elaborar uma crônica é uma espécie de doce inferno: escrever e reescrever infindavelmente, na busca da melhor narração da história. Antes, porém, de iniciar a crônica propriamente dita, o escritor passa pelos limbos da angustiante procura de um tema significativo, da cansativa e, por vezes, frustrante tarefa de fazer entrevistas para obter informações, da difícil seleção do que é essencial e do que é supérfluo e, finalmente, das incontáveis tentativas para definir o esquema da obra.

A metodologia da dissertação e o processo de construção da crônica, dentro de certos limites, se equivalem. Uma pesquisa bem sucedida ou uma crônica bem construída implicam a existência de certa consciência metodológica e de uma divisão do trabalho que tornam menos árdua a tarefa do pesquisador ou do escritor. Ambos, a metodologia da disser

tação e o processo de construção da crônica, nos ajudam a compreender não o produto criado, mas o próprio processo de criação.

As dissertações, como as crônicas, em sua elaboração, admitem o emprego de diferentes estratégias, de variados métodos e técnicas, bem como, de uma diversidade de instrumentos de pesquisa. Esta dissertação é um estudo de caso, o que, segundo YIN (1981, p.59), representa uma estratêgia de pesquisa, uma alternativa de outras estratégias, como o experimento, a pesquisa histórica ou a simulação. A opção pelo estudo de caso se deve à característica particular, qua se exclusiva, de que esse estudo propicia exame de um fenômeno contemporâneo em seu contexto real de vida, especialmente quando as fronteiras entre fenômeno e contexto não estão claramente evidenciadas. As pesquisas experimentais deliberada mente divorciam o fenômeno de seu contexto. Já as pesquisas históricas vão diferir na medida em que se limitam a fenômenos do passado, onde freqüentemente não se pode realizar entrevistas com informantes, nem fazer observação direta de fatos relevantes. Foi, também, poderável na opção de estudo de caso como estratégia de pesquisa, o fato de termos visto a política a ser implementada - terminalidade antecipada - como uma inovação.

O termo *inovar* tem sido usado de duas maneiras diferentes: como produto e como processo. Quando inovações são concebidas como produtos, tais como programas, práticas, objetos ou mesmo idéias, elas são, segundo DAVIS (1982), geralmente consideradas como resultantes de atividades criativas e de soluções de problemas. Pesquisadores que focalizam inovações como produto têm tentado identificar as características estruturais e não estruturais das organizações que podem ser relacionadas com a adoção e uso de inovações. As conclusões desses estudos, porém, afirma DAVIS, além de não consis

tentes, são muitas vezes contraditórias. Assim sendo, dada a complexidade do fenômeno, torna-se mais recomendável conceber inovação como processo.

A perspectiva pela qual inovação é vista tem implicações na escolha da estratégia de pesquisa a ser adotada num estudo sobre inovação. Em geral, aqueles que adotam a abordagem do produto utilizam a análise de regressão, enquanto que os que estudam inovação como processo tendem a usar o método de estudo de caso. Assim, por nos interessar prioritariamente a compreensão do processo de implementação de uma inovação - a terminalidade antecipada - optamos por adotar nesta dissertação o estudo de caso como estratégia de pesquisa.

Estudos de caso não implicam o uso de um tipo específico de evidência. Podem ser feitos usando-se ora evidências quantitativas, ora qualitativas. Não importam tampouco no uso de um método único de coleta de dados. A evidência num estudo de caso pode resultar de pesquisa de campo, registros, depoimentos verbais, observações ou qualquer combinação desses elementos, o que, porém, não é exclusivo do estudo de caso, pois ocorre também em outras estratégias de investigação.

A possibilidade do uso de diferentes tipos de evidências e de métodos de coleta de dados foi especialmente importante para este trabalho, pois permitiu a superação de duas grandes dificuldades: a inexistência de registros de acompanhamento e a insuficiência, ou mesmo a deficiência, dos dados quantitativos disponíveis. A utilização de entrevistas semi-estruturadas e gravadas constituiu, então, o principal método de coleta de dados.

Apesar de predominante, a entrevista não foi o único método de coleta de dados. Utilizamos, igualmente, a pesquisa bibliográfica e a observação *in loco*. Eventualmente as informações foram complementadas com dados estatísticos da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos poucos relatórios encontrados no Núcleo Comunitário de Educação, Cultura e Trabalho de Cordeiro.

As entrevistas tornam acessíveis uma grande riqueza de detalhes, porém, requerem tempo. É bastante demorada a sua aplicação, bem como a transcrição e classificação dos dados, o que implica a necessidade de se limitar o número de entrevistados. Atentando para esta limitação, procuramos selecionar os informantes, de modo a constituírem uma amostra significativa das pessoas que influíram no processo de implementação da política de terminalidade antecipada no Estado do Rio de Janeiro.

Para a identificação destas pessoas, foram utilizados dois dos métodos recomendados por GERGEN (1968) para identificar elementos influentes: as abordagens de posição e de reputação. A abordagem de posição é, certamente, o método mais óbvio de localizar pessoas ou organizações influentes. A partir do organograma, selecionamos aqueles que, ocupando posições formais de liderança nas Secretarias de Estado envolvidas no caso, em princípio, participavam do universo da pesquisa.

Uma das limitações desta abordagem, porém, é não identificar nomes de pessoas que sejam influentes num caso, embora não ocupem posições de liderança. Na identificação destas pessoas utilizamos a abordagem de reputação. Inicialmente, estabelecemos contato com pessoas que, por nossa própria vivência profissional, sabíamos que conheciam direta ou indiretamente o caso. A estas pessoas pedimos que nomeassem

aqueles que consideravam influentes no processo de implementação. A seguir, contatamos as pessoas indicadas que, por sua vez, confirmaram nomes já citados e identificaram novos. Repetimos o procedimento inúmeras vezes até não mais surgirem novos nomes. Então, comparando as anotações, encontramos um conjunto de pessoas que aparecia regularmente citado, havendo casos de coincidência de nomes identificados pela abordagem de posição. A abordagem de reputação serviu, portanto, como um método de controle e complementação da abordagem de posição.

As pessoas identificadas como influentes na implementação estavam vinculadas às Secretarias de Estado de Agricultura e Abastecimento, de Educação e Cultura e de Saúde. Da relação de nomes selecionamos vinte e cinco para serem entrevistados. Como o período de tempo pesquisado abrangia duas gestões diferentes - o governo Faria Lima (1975-79) e o gover Chagas Freitas (1979-83) - e tendo sido observado que a influência das pessoas identificadas, quer pela abordagem de posição, quer pela de reputação, não tinha sido constante no decorrer do período considerado, cuidamos de entrevistar elementos de uma e outra gestão. Preocupamo-nos, também, no sentido de que entre os entrevistados houvesse elementos não sô dos níveis administrativos centrais, como do nível local.

Das entrevistas previstas, três não foram concretizadas. Uma delas, por nossa própria impossibilidade de ir à Brasília para entrevistar pessoa vinculada à Secretaria de Agricultura e as outras duas, porque as pessoas selecionadas, uma da Secretaria de Educação e outra da Secretaria de Saúde, não aceitaram ser entrevistadas. Houve também, necessidade de realizarmos uma entrevista não prevista. Embora este entrevistado não fosse especificamente um ator da implementação, suas informações foram de grande importância. Assim sendo, entrevistamos, ao todo, vinte e três pessoas (Ver Anexo nº 1), sendo cinco pessoas da Secretaria de Agricultura e Abas

tecimento (SEAA), dezesseis da Secretaria de Educação e Cultura (SEEC) e duas da Secretaria de Saude (SES), conforme a distribuição a seguir:

QUADRO I

ENTREVISTADOS, POR PERÍODO
E POR NÍVEL DE ADMINISTRAÇÃO

SECRETARIA DE ESTADO	TOTAL GERAL	TOTAL	1975-1979			1979-1982			
			NÍVEL			TOTAL	NÍVEL		
			CEN TRAL	INTRA CEN TRAL	LOCAL		CEN TRAL	INTRA CEN TRAL	LOCAL
SEAA	5	3	1	1	1	2	1	-	1
SEEC	16	8	1	5	2	8	1	4	3
SES	2	2	-	2	-	-	-	-	-
TOTAL	23	13	2	8	3	10	2	4	4

As entrevistas foram iniciadas em 20 de julho de 1982, encerrando-se em 3 de novembro do mesmo ano.

A fim de assegurar maior uniformidade na obtenção e no registro das informações, todas as entrevistas foram feitas pela própria pesquisadora. Observamos no decorrer das mesmas que os entrevistados que já não tinham ligação com o caso eram mais expansivos, mais solícitos em fornecer explicações do que aqueles que estavam comprometidos com a gestão em vigência. Estes, via de regra, eram reticentes e cautelosos em suas declarações.

Com as entrevistas, pretendíamos obter dados para redigir o caso e, também, a análise do que tinha acontecido, segundo a visão dos próprios participantes. As entrevistas foram semi-estruturadas, isto é, elaboramos uma série de questões básicas para encaminhar o depoimento dos entrevistados (Ver Anexo nº 2) e, no decorrer das entrevistas, sempre que se faziam necessários maiores esclarecimentos ou um novo fato surgia, formulávamos novas perguntas. Foram entrevistas de profundidade, demoradas e trabalhosas, demandando muito tempo e esforço, visto que o número de pessoas entrevistadas não foi pequeno, embora o possa parecer à primeira vista.

Após a transcrição das gravações das entrevistas, lenta e pacientemente, como se fosse a montagem de um "quebra-cabeça", estabelecemos a seqüência dos fatos, superpusemos opiniões para verificar as questões de opiniões divergentes, extremadas e consensuais, complementamos informações até conseguirmos armar todo o quadro. Esta reconstituição, apresentada no capítulo IV, era fundamental, posto que, sem ela, não haveria um caso.

As entrevistas permitiram, também, a correção da listagem dos atores. Nomes foram eliminados, visto que alguns entrevistados deram evidência suficiente, às vezes, absolutamente "*stricta*" de sua não participação na implementação.

No desenvolvimento da dissertação fazemos uso literalmente de partes de entrevistas, colocando-as entre aspas, porém, a maior parte das vezes e por razões óbvias, sem identificar a quem se deve a informação ou comentário. Entretanto, não nós furtamos, eventualmente, a identificar os nomes daqueles a quem se referiam as observações, nem deixamos de indicar que pessoas ocupavam as posições-chave (os chamados atores). Tradicionalmente, isto é evitado. No caso, porém, não sô a necessidade de clareza, como a facilidade de, com poucos indícios, descobrir os personagens tornariam o artificio inútil.

Uma cuidadosa pesquisa bibliográfica precedeu e continuou paralelamente à realização das entrevistas, fornecendo a base teórica que possibilitaria não só a identificação de itens a serem trabalhados nas entrevistas, como também a adoção de conceitos indispensáveis à explicação do caso. Finalmente, foram construídas as explicações com que respondemos às questões de pesquisa deste estudo de caso.

A dissertação está desenvolvida em sete capítulos. O primeiro capítulo, subdividido em duas seções, apresenta o referencial teórico relativo ao tema da dissertação e ao objeto da implementação. O segundo capítulo também está subdividido em duas seções, que tratam, respectivamente, do contexto político da implementação e da caracterização da área escolhida como objeto da intervenção. O terceiro capítulo, subdividido em três seções, trata dos atores envolvidos e de seus papéis. No quarto capítulo, reconstituímos o caso. O quinto capítulo aborda o atendimento do Projeto. O sexto capítulo refere-se ao custo da implementação. No sétimo e último capítulo estão as conclusões sobre as questões de pesquisa, apresentadas sob a forma de proposições, que, eventualmente, poderão subsidiar futuros experimentos e estudos.

CAPÍTULO I

A TEORIA OU A FUNDAMENTAÇÃO

1.1 COMPOSIÇÃO E EXECUÇÃO, OU IMPLEMENTAÇÃO

Uma *idéia* musical, para ter existência real, precisa ser composta e executada. Compor e executar são processos complexos e por serem artísticos, não seguem normas rígidas e inflexíveis, embora em ambos os casos **arte** e **técnica** estejam fundidas, constituindo uma alimento mútuo e essencial para a outra. Até etimologicamente arte e técnica estão ligadas: a palavra **arte** em grego é **techne**, raiz da palavra **técnica**.

Para a composição não há "f(ô)rmas", mas sim formas, melhor dizendo, configurações que se consagram pelo uso e que, justamente por este uso, se trasmutam pelo contato com a personalidade una de cada criador e pela influência do lugar e da época.

Embora a composição seja facilmente vista como um processo criativo, o mesmo não ocorre com a execução. No entanto, cada apresentação é uma re-criação. Se, por um lado é um processo restrito, por se dar em função de um elemento já criado, ao qual está indissoluvelmente ligado, por outro lado é mais sensível ao enfoque pessoal. Orquestra e maestros diferentes produzem apresentações diferentes de uma obra. A mesma orquestra, regida por maestros de estilo e formação diversos, pode interpretar diferentemente a mesma obra. A execução, talvez ainda mais que a criação, está sujeita a dupla influência do tempo e do espaço.

A recriação não tem, também, regras rígidas, apenas **praxis**: há a leitura da partitura, o estudo das passagens mais

difíceis, uma nova leitura que é um "alinhavo" da interpretação desejável, e vários ensaios nos quais o maestro, pouco a pouco, coloca sua personalidade e sua própria visão da obra, transformando, assim, cada execução num acontecimento ímpar.

1.1.1 Conceituação

Implementação é um campo de estudo emergente, e que vem crescentemente merecendo a atenção dos pesquisadores. No campo educacional, porém, poucas têm sido as investigações, a maioria delas referindo-se à implementação de projetos governamentais. Destas pesquisas, se originou uma série de textos sobre o assunto, como, por exemplo, os recentes trabalhos de RIPLEY E FRANKLIN (1982), BRIGHAM e BROWN (1981), e NAKAMURA e SMALLWOOD (1980). No Brasil, no entanto, o tema "implementação" permanece praticamente inexplorado.

O próprio termo *implementação* carece de uma clarificação, pois raramente aparece formalmente definido ou tomado como um conceito principal ou processo a ser estudado ou explanado. Tampouco é comum o termo ser seguido por citações da literatura específica. Com isso, tem sido empregado com diferentes conotações, nem todas adequadas. Uma consulta a FERREIRA (1975, p.751), contudo, pode ser esclarecedora. Ele indica que *implementação* é "dar execução a", "levar à prática por meio de providências concretas", "prover de implemen-to".

A explicação deixa no ar a necessidade de identificar o objeto da implementação. Para PRESSMAN e WILDAVSKY (1973), a isto se chamaria *política*. Uma política, conceituam eles, nada mais é que "uma hipótese contendo condições iniciais e conseqüências preditas". (p.XIV). Em termos mais simples, a política deve conter os objetivos e a condição dos recursos para atingi-los, e deve especificar os atores e as

ações nas quais eles devem ser engajados para alcançar os resultados, sem o que não se pode estudar implementação. Deve haver, portanto, alguma coisa antes da implementação. Caso contrário, por que conduzir o processo de implementação? Se não há um ponto de partida, a implementação não pode ter lugar. Tampouco poderá ser considerada bem sucedida ou fracassada, sem a explicitação de um objetivo com a qual ela será confrontada e comprovada ou não.

Política implica teoria, num sentido amplo, e inclui efeitos planejados. Aponta uma seqüência de causalidade entre as condições iniciais e as futuras conseqüências, ou seja: se X é feito no tempo t_1 , resultará Y no tempo t_2 . Há que considerar, porém, que X só existe quando são criadas as condições iniciais para que a política se transforme em programa ou projeto. Ocorre aí a conversão de uma hipótese em ação governamental e torna-se operacional a teoria, pois, unindo os objetivos com as ações, forja-se o primeiro elo causal. O estágio no qual as conseqüências previstas se sucedem é a própria *implementação*, vista como um processo de formação dos elos na cadeia causal, que tem como ponto de partida as condições iniciais e como ponto final os resultados desejados, isto é, um processo de interação entre o estabelecimento de objetivos e as ações engrenadas para atingi-los.

1.1.2 Perspectivas

Uma dificuldade na proposição de PRESSMAN e WILDAVSKY se encontra no caráter único e na unidirecionalidade da política proposta. Supondo que os acontecimentos não se processem tão unilinearmente, um estudo de implementação deverá admitir diferenças de concepção que traduzam as forças facilitadoras ou não da execução. Nesse sentido, conforme FERRAR, DESANCTIS e COHEN (1980), a implementação poderá ser vista sob três perspectivas: como um processo do *centro para a pe-*

ria, como um processo bilateral e como evolução de política. Pela primeira, surgida nos anos 60, os órgãos locais são meros executores dos planos concebidos em nível central. Os partidários da implementação como processo do centro para a periferia assumem, em geral, que os planos federais são claros e válidos. Como, porém, os programas federais são executados localmente, as intenções federais podem ser frustradas em nível local. Problemas de implementação são vistos, portanto, como falhas ou obstáculos locais a programas e prioridades centrais.

A segunda perspectiva - processo bilateral - surgiu na década de 70, com base nos estudos de implementação de RAND (1975) e em teóricos do desenvolvimento organizacional como BENNIS, BENNE e CHIN (1961). Considera as agências locais como participantes ativos dos programas federais, com necessidades e preferências próprias, e enfatiza a importância da contribuição local na implementação. A motivação, o compromisso e um senso de "posse" locais, ou seja, a sensação de que o programa ou projeto também pertence à localidade são ingredientes importantes para o sucesso da implementação. Por conseguinte, deve haver ajustamento entre as intenções federais e os anseios locais. Nesta concepção, implementação é essencialmente um processo de mútua adaptação, de "mão e contramão", no qual a estratégia inovadora é modificada para estar de acordo com a instituição e em que a instituição muda para se ajustar à inovação. Nesta concepção, uma implementação bem sucedida de uma inovação educacional pode ser encarada como um processo organizacional com um duplo produto final: um arranjo institucional alterado e uma estratégia inovadora modificada para se adaptar àquele arranjo.

Conforme o terceiro ponto de vista, a implementação deve ser considerada como evolução de política, uma perspectiva que se alicerça no pensamento sociológico, especialmente em LORTIE (1975) e WEICK (1976) e na concepção gerencial

de política de MAJONE e WILDAVSKY (1978). A implementação é vista como um complexo processo "*ad hoc*", cujos objetivos e procedimentos de consecução são revistos à luz da experiência.

MAJONE e WILDAVSKY (1978), questionando a possibilidade de política e programas federais poderem ser considerados independentes dos esforços para pô-los em prática, argumentam que atingir um objetivo é um processo ou procedimento unitário, não um processo duplo de estabelecer objetivos e então delinear um plano de implementação. Tampouco, a implementação é simplesmente o processo solto de determinação de objetivos. Mais do que isso, é o desenvolvimento de capacidades, potencialidades e outras qualidades latentes numa idéia política. Assim sendo, a implementação de uma política variará, seja devido a não poderem ser vistas as suas muitas potencialidades, seja porque qualquer idéia pode ser interpretada diferentemente em diferentes situações.

Com esta possibilidade de variação, o quadro da implementação se complica. Enfocando-o no campo educacional, pode-se verificar que sistemas escolares locais respondem a reformas em termos de suas próprias necessidades internas. Embora essas necessidades possam ser bem estáveis, frequentemente não são uniformes. Programas centrais dão, assim, muitas vezes, oportunidades para acordos temporários em torno de interesses comuns. Entretanto, grupos locais diferentes percebem e procuram usar a intervenção de modo diverso. O processo de implementação, assim, não é apenas uma das lutas entre administradores centrais e administradores locais para conciliar dois pontos de vista de um programa, mas é uma luta na qual vários indivíduos e grupos locais "*barganham*" tanto entre si como com as agências externas, ou em que cada um faz como quer, sem muita discussão.

Nesta perspectiva, a implementação de programas centrais em unidades locais não se processa com a precisão de um exército bem treinado na direção de um objetivo formal ou, mesmo, como uma metódica negociação bilateral. Em vez de um arranjo do centro para a periferia ou até bilateral, o que existe é um grupamento frouxamente articulado, ocasionado pela intervenção central.

FARRAR, DESANCTIS e COHEN (1980, p.81), metaforicamente, comparam a implementação a uma grande festa. Todos os convidados têm idêias diferentes sobre o que querem que a festa seja e o que nela desejam encontrar. Frequentemente, nem sabem o que querem até que cheguem ou que partam, e algumas vezes nunca o sabem. Muitos convidados ignoram o que os outros convidados desejam. Em importantes aspectos, aqueles que comparecem à festa são relativamente autônomos: são convidados independentes - implementadores separados - que pretendem conseguir da festa o que lhes parece mais apropriado. Dentro de limites, podem criar sua própria festa.

Nós comparamos a implementação à composição e execu-
ção de uma complexa obra sinfônica, em que o compositor não tem total domínio das técnicas de estruturação formal e de orquestração. Assim, a partitura resulta incompleta. Há margem para as mais diversas execuções, principalmente se os mūsicos nunca tocaram juntos, se alguns deles não possuem prātica de orquestra ou, como é comum, se ocorrem mudanças dos interesses da orquestra, quando mal começam a se entrosar. Adicionem-se a esses fatores a diversidade de estilos dos maestros e a variabilidade dos interesses do patrocinador e facilmente se concebe o quadro de instabilidade interpretati-
va.

Na implementação, influências locais são importan-
tes e muitas vezes adicionam ao programa pretendido algo que é, em alguns aspectos, único, específico ao local. E visto

que esta criação ocorre no decurso do tempo, tanto quanto sobre uma série de participantes, implementação é evolução. Como os atores locais desenvolvem algumas das potencialidades originais e descobrem outras, o programa local prossegue. Variações locais, geralmente, afastam o tema central, mas as vezes podem não fazê-lo. Contudo, na evolução de políticas e programas, em qualquer evento as forças locais são, no mĩnimo, tão importantes quanto as intenções centrais - e geralmente são mais - porque a intervenção central, preferentemente a encorajar consenso em torno de objetivos formais tende a exarcerbar diferenças.

Além disso, soluções centrais são, por vezes, vistas como obstáculos a problemas locais e, freqüentemente, objetivos centrais são invisíveis aos atores locais. Por consequinte, a divergência entre as esperanças centrais e as ações locais não é, simplesmente ou necessariamente, o resultado da má administração central ou de obstinação local: é devida às divergentes e freqüentemente contraditórias percepções de um programa e sua proposta.

Para se dizer do sucesso de um caso de implementação é preciso considerar que os diferentes atores podem ter diferentes perspectivas da implementação. Conseqüentemente, é indispensável num estudo de caso determinar qual ou quais dessas perspectivas foram dominantes e para qual ou quais atores, pois, além de não haver um critério único para se fazer a constatação do sucesso, a diversidade de enfoques permite até que se admita uma variedade de sucessos.

1.1.3 Aspectos a considerar

STEINER E MINER (1977) afirmam que a implementação de políticas é algo muito complexo, pois deve conseguir a melhor integração de pessoas, estruturas, processos e recursos,

para alcançar os propósitos organizacionais, estando, porém, ligada à estruturação e à administração dos sistemas. Estes autores identificam a estrutura e os processos organizacionais, os sistemas formais de coordenação, controle e motivação, e o papel das pessoas na implementação como sendo os três principais aspectos a serem considerados num estudo de implementação.

a) Estrutura e Processos Organizacionais

No que concerne ao primeiro dos aspectos citados, STEINER e MINER afirmam não haver um consenso entre o que venha a ser "*estrutura organizacional*" e "*processos organizacionais*". Para eles, *estrutura organizacional* refere-se aos conjuntos de papéis mais ou menos fixados e formalizados e às tarefas que devem ser executadas para que se atinja os objetivos organizacionais, seu grupamento e delegação de autoridade, como também, aos fluxos horizontais e verticais de informação na organização. Já os chamados *processos adminis*trativos, também denominados *implementação de estratégias*, seriam mais que isso, envolvendo vários mecanismos para coordenar, influenciar e controlar essas atividades, tais como: planejamento, relacionamentos interpessoais e sistema de incentivos, estilos gerenciais e mecanismos de controle. Cada um desses elementos deve ser apropriado ao problema e, para melhores resultados, a combinação de todos os elementos também deve ser apropriada. A estrutura administrativa e a estratêgia não podem ser estabelecidas isoladamente uma da outra, pois, como muitas vezes ocorre, planos estratégicos bem concebidos podem ser frustrados por uma estrutura organizacional que entrave a execução dos planos ou que dê prioridades a um conjunto errado de considerações.

A implementação de políticas e de estratégias tem características próprias: primeiro, é indispensável esquema

tizar e integrar os principais mecanismos, filosofias, estruturas e interrelações pessoais. Em segundo lugar, a esquematização, operacionalização e utilização de sistemas integrados deve ser um trabalho interdisciplinar. Em terceiro, é fundamental para o sucesso da implementação que os conflitos, que inevitavelmente surgirão, sejam resolvidos. Por fim, todas as funções administrativas devem ser exercidas quando da distribuição de responsabilidades.

Segundo STEINER e MINER, as principais responsabilidades gerenciais na implementação de políticas e estratégias são:

1. Dividir as tarefas-chave e seqüências de etapas a serem executadas para dar seqüência a políticas e estratégias, de modo a conseguir alcançar os objetivos;
2. Determinar quem é responsável pelas principais tarefas específicas que devem ser cumpridas, etapas que devem ser vencidas e decisões que devem ser tomadas;
3. Determinar as principais estruturas organizacionais dentro das quais a implementação terá lugar;
4. Determinar os recursos materiais e humanos necessários à implementação e assegurar a sua disponibilidade quando necessário;
5. Determinar os tipos de atuação exigidos dos indivíduos e unidades organizacionais, bem como as datas em que atividades específicas devem ser realizadas;
6. Determinar os sistemas de incentivo e motivação pessoal a serem empregados;

7. Analisar os arranjos entre pessoas, unidades organizacionais e atividades que requerem coordenação, bem como determinar os sistemas apropriados para assegurar sua adequada coordenação;
8. Assegurar os níveis de participação apropriados, quando for formulada e executada a implementação;
9. Estabelecer sistemas de informação apropriados para assegurar uma mensuração precisa da atuação, de acordo com padrões, para que ação corretiva possa ser realizada, quando necessário;
10. Adotar programas de treinamento para desenvolver os procedimentos técnicos e gerenciais necessários à implementação; e
11. Assegurar que a liderança gerencial seja efetiva na motivação e direção da organização, de modo que os fins organizacionais sejam alcançados da maneira mais efetiva e eficaz. (p. 232).

Contrapondo-se a behavioristas como MC GREGOR e LIKERT, que insistem em que melhores resultados podem ser conseguidos quando a estrutura e os processos organizacionais seguem certos conceitos previstos sobre os indivíduos, STEINER e MINER afirmam que não há nenhum caminho "certo" ou "errado" que se possa indicar a fim de alcançar melhores resultados. Não há, também, a identificação de quais são as estruturas organizacionais específicas mais apropriadas para implementar, com sucesso, estratégias específicas. Embora as pesquisas já realizadas sejam valiosas como um guia para compreender organizações e para esquematizá-las a fim de implementar estratêgias, são, contudo, incapazes de descrever qual a estrutura "certa", qual o processo "certo" em qualquer situação, não restando outra opção senão confiar em abordagens empíricas.

Esta é a chamada "*teoria da contingência*" das organizações. Não há certezas, nem respostas *a priori* para a implementação de políticas e estratégias: cada caso deve ser considerado isoladamente.

b) *Sistemas Formais*

O segundo aspecto a considerar num estudo de implementação diz respeito aos principais *sistemas formais* para implementação de políticas e estratégias, tais como planejamento e orçamento, rede de políticas e procedimentos-padrão de operações, comunicação, etc. Como acontece com as estruturas e processos organizacionais, devem ser específicos para cada situação organizacional. Há diversas maneiras de se organizar, introduzir e usar estes sistemas, mas a maneira "*certa*", também esta deve ser encontrada para cada situação.

STEINER e MINER chamam a atenção para alguns fatores destes sistemas que devem ser considerados. No que diz respeito ao planejamento, destacam a importância de haver coordenação dos planos em duas dimensões. A primeira, vertical, dos níveis mais altos da organização para os mais baixos e a segunda, horizontal, uma coordenação em cada nível. Um dos resultados positivos do esforço consistente de aperfeiçoar tal coordenação seria que, quando fossem formuladas as estratégias, poder-se-ia dar algumas recomendações para sua implementação, até para os níveis mais baixos de uma organização. (1977, p.250-51)

O processo de coordenação não se restringe ao planejamento. A coordenação, definida como o "*processo de conseguir compatibilidade de objetivos e ação harmoniosa*" (GREER, 1981, p.34) é uma importante parte do processo de implementação. É um processo complexo, visto que a coordenação não apenas produz, mas também requer harmonia de objetivos.

Embora fracassos de implementação sejam atribuídos ao conflito entre atores acerca dos objetivos, conflitos podem ser gerados não somente por discordâncias acerca dos objetivos, como do fato de alguns atores considerarem objetivos o que para outros são meios para atingir os fins. O fracasso da implementação pode originar-se, ainda, de problemas criados pelo próprio processo de implementação, apesar dos objetivos terem sido anteriormente aceitos. Neste caso, diversas razões podem ser apontadas: incompatibilidade direta com outros compromissos, preferência por outros programas, compromissos simultâneos com outros projetos, dependência de atores a quem falta um senso de urgência, diferença de opiniões entre líderes e os próprios papéis organizacionais, discordâncias legais e de procedimento, ou recursos insuficientes.

Além da coordenação, STEINER e MINER enfatizam a importância dos orçamentos no processo de implementação. Orçamentos são vistos por eles como o principal instrumento pelo qual a cúpula administrativa expressa, em termos quantitativos, suas intenções, provê a coordenação de funções selecionadas e estabelece bases para o controle e a mensuração da ação. Orçamentos não apenas facilitam, mas forçam a integração de atividades funcionais para alcançar objetivos pré-determinados. São a base para a transformação de decisões estratégicas em ações e por meio deles é que se estabelecem padrões para a ação. (1977, p.253-56)

Pode ser apontado como elemento importante para o sucesso de uma política ou estratégia o fato de estarem os dirigentes de nível mais elevado envolvidos tanto na formulação como na implementação, o que é compreensível, pois, como eles detêm o poder, sua influência facilitará e favorecerá todo o processo. Tanto para a formulação de políticas e estratégias, como para sua implementação, também é ressaltada a importância do sistema de comunicações, que pode ser consi

derado em quatro níveis. O primeiro, intrapessoal, refere-se a como o indivíduo recebe, processa e produz comunicações; o segundo é interpessoal, relacionado com as interações entre indivíduos e grupos. O terceiro, intraorganizacional, é o fluxo de comunicações em canais formais e informais, em organizações. O quarto, interorganizacional, são sistemas de dados, incluindo computarização. Quanto mais eficientes forem esses sistemas, melhor será a implementação de políticas e estratégias.

Após a formulação de políticas, o desenvolvimento de estratégias e o estabelecimento de planos, já há uma definição do que de fato deverá ser feito. Na medida em que tais decisões estão clara e efetivamente estabelecidas, podem ser transferidas para estrutura organizacionais específicas e sistemas formais e, então, ter início a execução propriamente dita.

c) O Papel das Pessoas na Implementação

A implementação é feita por pessoas que, necessariamente, diferem muitíssimo em termos de seus motivos, valores, capacidades, etc. Frequentemente, essas pessoas não podem ou, simplesmente, não desejam implementar uma política ou fazer o que é necessário para tal. Tampouco há segurança de que, em suas experiências profissionais anteriores, tenham atendido aos requisitos exigidos.

O comportamento profissional de cada pessoa é um resultado complexo de muitos fatores que podem contribuir para que este comportamento se desvie das expectativas do papel e, conseqüentemente, provoque falhas na implementação. MINER (1975), chegou a identificar 35 tipos de fatores que podem contribuir para este resultado, muitos deles dentro da área

da motivação, como desejos, vontades, necessidades e valores daqueles que devem implementar as políticas.

Muitos autores, entre eles ARGYRIS (1971), LIKERT (1961) e MC GREGOR (1960), afirmam que a melhor maneira de fazer com que as pessoas aceitem uma decisão e tenham vontade e entusiasmo para implementá-la é envolvê-las no processo de tomada de decisão, de modo que se sintam co-responsáveis pela decisão. A suposição básica é que as pessoas vão querer fazer aquilo que elas próprias decidiram fazer. É um argumento válido e que foi sustentado por autores como BASS & LEAVITT (1963) e MAIER (1979). Nos trabalhos de VROOM & YETTON (1973) e VROOM & JAGO (1974), é recomendado, ainda, o uso de maior participação dos subordinados no processo de tomada de decisão quando, de antemão, se prevê dificuldades na aceitação de uma decisão sobre determinado assunto.

Embora a implementação exija o apoio da maioria das pessoas dos níveis inferiores, há sérias dúvidas quanto à possibilidade de participação dos subordinados em todos os níveis do processo decisório. Segundo HELLER (1971), não há receptividade dos níveis mais altos à participação de subordinados no processo decisório, quando essas decisões são de grande importância para a organização, presumivelmente porque há tendência a suspeitar dos motivos dos subordinados quando da recomendação de políticas. Eles poderiam defender muito mais seus próprios interesses que os da organização. Há também evidências bastante consistentes de que as decisões do nível mais alto têm mais probabilidade de serem implementadas que as decisões do nível mais baixo e que mesmo decisões participativas tendem a corroborar as decisões do nível mais alto. Pesquisas realizadas (TANNENBAUM, 1974; DENHARDT, 1971) sugerem que apesar da participação ser uma norma aceita, a hierarquia nunca desaparece totalmente. A cooptação de outros membros do grupo pode ser feita pelo nível mais alto,

quando for necessário, mas não há uma equalização do poder, ao longo de todo o processo decisório.

O princípio básico da participação é que uma pessoa envolvida no processo de tomada de decisão se sentirá comprometida com essa decisão e irá querer vê-la implementada. Este princípio parece funcionar em pequenos grupos homogêneos. Neste caso, a aceitação da decisão deverá ocorrer, embora não necessariamente acompanhada da grande produtividade. A participação também se evidencia como elemento facilitador de decisões específicas, quando o envolvimento de determinados indivíduos é fundamental para a implementação, mas não se evidencia como sendo aplicável, quando se trata de questões de políticas dos níveis mais altos de grandes organizações.

A implementação exige o apoio de todos os níveis, principalmente os mais baixos, porém, devem todos os níveis participar na decisão para assegurar sua aceitação? Seria mesmo possível haver realmente a participação de todos os níveis? Têm eles capacitação para participação? O grande número de participantes no processo decisório não cria uma situação tal que a influência do indivíduo é tão pequena que pouco incentive a implementação?

Os problemas de implementação de política de alto nível, afirmam STEINER e MINER, não podem ser completamente solucionados pela participação. Diferenças de capacitação e difusão da influência são simplesmente grandes demais para que as vantagens da participação, encontradas em grupos pequenos ou em situações específicas, possam ser aplicadas a maioria dos casos. Há que se considerar, portanto, um outro fator facilitador da implementação de uma política: o *comprometimento organizacional*.

O conceito de comprometimento organizacional baseia-se nos princípios da participação, porém, amplia-os para

aplicá-los à organização como um todo e não apenas a cada de cisão separadamente. Para BUCHANAN (1975) os três princi- pais compõentes do comprometimento organizacional são:

1. Uma identificação com os objetivos da organização de tal modo que os objetivos individuais e os or ganizacionais estejam estreitamente ligados;
2. Um envolvimento e uma imersão psicológica com seu próprio trabalho, resultando considerável satis fação; e
3. Lealdade, talvez mesmo afeição, para com a prô pria organização, pois é o lugar onde trabalha e passa a maior parte do tempo.

A implementação de uma política, diz ainda BUCHANAN, é provavelmente mais efetiva nas organizações que possuam ele vado nível de comprometimento. Tal fato, em termos de pes soal, tende a estar presente nos mais velhos, nos empregados mais antigos, nos que estão nos níveis mais altos da organi zação, naqueles que desejam exercer influência. É menos pro vável entre pessoas mais jovens em posições de níveis mais baixos, que não têm a mesma identificação com os objetivos da organização, o mesmo envolvimento com seu trabalho e o mesmo senso de lealdade.

Para que o comprometimento organizacional possa ser induzido, BUCHANAN recomenda evitar excesso de pessoal, de modo a que o trabalho possa ser considerado um desafio e as tarefas sem sentido organizacional sejam evitadas. As pes soas também devem estar cientes da interrelação entre o que elas estão fazendo e os fins relevantes da organização, mes mo que isto seja ób vio. Além do mais, atenção deve ser dada ao trabalho das pessoas e as responsabilidades devem ser aumentadas a intervalos periódicos.

É claro que o comprometimento organizacional não é uma panacéia para todos os problemas de implementação de política. Sabe-se ainda muito pouco sobre como induzi-lo e, certamente, há um grande número de pessoas com as quais este método de conseguir implementação de política simplesmente não funciona, porém ele pode ser, sem erro, identificado como um dos fatores que influenciam fortemente a implementação.

O poder dos atores dos níveis mais baixos é um fator que não deve ser minimizado na implementação. A interpretação clássica weberiana do relacionamento entre superiores e subordinados numa organização complexa permite afirmar que o papel ideal dos subordinados é implementar com sucesso as decisões de seus superiores. Embora esta interpretação seja comumente aceita, VAN METER & VAN HORN (1975) citam vários estudos que comprovam que grupos de participantes de níveis mais baixos, por terem controle sobre pessoas, informações e meios, podem exercer considerável poder e deste modo, afetar a implementação de políticas. Este poder que, normalmente, não é associado a suas funções formalmente definidas dentro da organização, com frequência ainda é reforçado pelo desconhecimento que, em geral, os superiores têm do que acontece na prática.

MECHANIC (1962) sugere que o poder dos atores dos níveis mais baixos é manifestação de um padrão geral e não exceção à regra. Daí, ele afirmar que, num certo sentido, as organizações estão constantemente a mercê de seus participantes de níveis mais baixos.

Concluindo, é preciso também considerar que para que a implementação possa ser melhor compreendida deve ser visualizada como parte integrante do processo político. Como enfatizam NAKAMURA & SMALLWOOD (1980), *"a implementação está complexa e completamente incrustada no processo político"* (p.19).

Os três meios-ambientes políticos em que se processa, ou seja, o da formação, o da implementação propriamente dita e o da avaliação, correspondem funcionalmente aos estágios do processo político e, como este, se caracterizam por séries de interrelacionamentos, fluídas e recíprocas, cuja apreensão é difícil.

1.2 TEMA MUSICAL OU OBJETO DA IMPLEMENTAÇÃO

Toda obra musical, convencionalmente, origina-se de um tema. Em outras palavras, há em toda peça musical uma seqüência melódica, rítmica e harmônica, com personalidade própria, cujos elementos são desenvolvidos dando corpo à composição.

O tema da nossa composição, a terminalidade antecipada, apresenta complexidades, e mesmo dissonâncias que agredem os ouvidos daqueles que estão habituados a uma linguagem musical tradicional.

1.2.1 Conceituação

Recentes planos governamentais afirmam não só que a terminalidade antecipada "apresenta-se com frequência como única alternativa viável devido às carências efetivas da clientela" (BRASIL, 1980, p.42), como também, que "o fato de existir uma terminalidade em nível de 1º Grau, que é ainda freqüentemente real em nível anterior ao de sua conclusão, re-quer especial atenção" (RIO DE JANEIRO, 1980, p.85). Contudo, pouco tem sido feito com referência à terminalidade antecipada. O próprio conceito é ainda obscuro. De fato, que significa terminar antes? Quais são suas implicações?

Conforme está expresso na Lei 5.692/71, a estrutura geral do sistema de ensino reflete o princípio de integração

- vertical e horizontal - ao qual estão associadas as categorias de *continuidade* e de *terminalidade*. Com a *terminalidade*, é atribuída à escola a missão de qualificar para o trabalho, ou seja, que o educando receba suficiente formação profissional para o habilitá-lo ao desempenho de ocupações definidas no mercado de trabalho. Ainda pela Lei 5.692/71, a *terminalidade* geral deve situar-se ao fim do 2º Grau, quando já teria sido proporcionada ao aluno habilitação profissional.

Reproduzindo, porém, as contradições entre a realidade e a teoria, a Lei 5.692/71, não admite apenas esta *terminalidade* geral. Já que é em nível de 1º Grau "*que deve situar-se ainda por muitos anos o fim dos estudos verdadeiramente comuns do homem brasileiro*" (BRASIL, 1971, p.130), uma *terminalidade* real é admitida neste grau de ensino e até antes mesmo do seu término, com a intenção declarada de atender às limitações individuais e dos sistemas de ensino, como prevê o artigo 76:

"A iniciação para o trabalho e a habilitação profissional poderão ser antecipadas:

- a) ao nível da série realmente alcançada pela gratuidade escolar em cada sistema, quando inferior à oitava;*
- b) para adequação às condições individuais, inclinações e idade dos alunos".*

A compreensão desse artigo exige a clarificação dos conceitos de "*iniciação para o trabalho*" e "*habilitação profissional*". De acordo com o Parecer nº 45/72 do Conselho Federal de Educação (BRASIL, 1972a), a *iniciação para o trabalho* seriam as atividades desenvolvidas pelos educandos no ensino de 1º Grau, na escola e na comunidade, com o fim de orientá-los no sentido de conhecerem os diversos campos de trabalho

existentes na localidade, na região e no país, os diversos sistemas de produção e prestação de serviços, a aplicação de materiais e instrumentos e a *prática inicial* na execução de tarefas que envolvem os aspectos de criatividade, utilidade, organização, experimentação de técnicas básicas e avaliação da qualidade. (p.127).

Já a habilitação profissional é "a condição resultante de um processo por meio do qual uma pessoa se capacita para o exercício de uma profissão ou ocupação técnica, cujo desempenho exija, além de outros requisitos, escolaridade completa ao nível de 2º grau ou superior". (p.127).

A iniciação para o trabalho, como sua própria denominação indica, é um início, um começo de preparação para o mundo do trabalho. Objetiva levar os alunos a conhecer, a aplicar e praticar experiências que atendam ao critério de utilidade. Expressa no Parecer CFE nº 339/72, (BRASIL, 1972b) seria oferecida nas séries finais do ensino de 1º Grau, no pressuposto de que a escolaridade obrigatória de 8 anos seria cumprida. Contudo, isto não veio a se confirmar na realidade para muitos, que, deste modo, sem nenhuma preparação profissional - para nem falar em capacitação, que só seria obtida em nível de 2º Grau, pela habilitação profissional - ingressam precocemente no mercado de trabalho. Tendo em vista a lacuna que assim se constitui, a terminalidade antecipada foi sendo entendida como a preparação profissional que de veria ser dada a esses alunos.

A concepção de terminalidade antecipada, unicamente como preparação para o trabalho, com detrimento, muitas vezes da educação geral, pode conceder à mesma um significado discriminatório, alerta SÃ (p.2), pois estaria subentendida, não uma antecipação dos objetivos previstos na Lei 5.692/71, mas sim a redução da escolaridade e a oferta de uma subeducação. Isto, afirma ainda SÃ, não somente significa reduzir

e subordinar os objetivos da escola de 1º Grau ao mercado de trabalho, como também corresponde à aceitação da situação socio-econômica como algo não suscetível de modificação.

O III Plano Setorial da Educação e Cultura - 1980/85, reconheceu que, "*no caso do ensino de 1º Grau, a terminalidade antecipada apresenta-se com frequência como única alternativa viável devido às carências efetivas da clientela*" (BRASIL, 1980, p.40). Já atento para esta possível discriminação, propõe, a partir da situação sócio-econômica da população-alvo, a *antecipação dos fins da educação*, por meio da terminalidade antecipada. Não é uma proposta de profissionalização, nem de subordinação ao mercado de trabalho. É uma proposta de interferência planejada na situação sócio-econômica de áreas carentes, como a área rural e as periferias urbanas, situação esta que é o que impede a maioria da população estdantil de concluir sequer o 1º Grau.

A proposta do III Plano Setorial pode, como propõe SÃ, ser apresentada para maior clareza em forma de equação: terminalidade antecipada igual a "a" + "b" ($TA = a + b$), sendo que "a" corresponderia à antecipação dos fins da educação, em função da necessidade de inclusão precoce na força de trabalho, e "b" corresponderia ao provimento da educação geral.

Considerando que a equação proposta por SÃ é um mero artifício para apresentar simplificada a proposição do III Plano, a nosso ver seria preferível inverter a significação dos termos "a" e "b", o primeiro passando a corresponder ao provimento da educação geral e o segundo, à antecição dos fins da educação, esta como complemento daquele. Assim, evitar-se-ia uma possível interpretação que priorizaria a preparação profissional em detrimento da educação geral.

De acordo com o discurso oficial, visa-se a assegurar com a terminalidade antecipada, em tempo mais curto, o aumento da taxa de escolaridade e de permanência do aluno no sistema escolar, pelo oferecimento, através da escola, de informações que tenham significado para a comunidade. Implica isto, porém, modificação da própria escola: sua libertação de um ensino tradicionalmente livresco e distanciado da realidade, uma escola com regime escolar, material didático e livros adequadamente relacionados com a região ou localidade, uma escola que admita uma nova concepção de professor, um professor que não apenas saiba, mas que saiba fazer, e que, sobretudo, seja "um professor para modificar, não para conservar". (NIDELCOFF, 1980, p.20). Assim, concebida a terminalidade antecipada deixa entrever um imenso potencial inovador.

1.2.2 Característica do Objeto

*Um tema musical apresenta qualidades que determinam seu caráter. Por tais qualidades identificamos o próprio tema, por exemplo, como solene, alegre, melancólico, monótono ou variado. Em nossa composição, o tema revela-se original: em vez de ser meramente a **exposição** de uma idéia, ele mesmo já apresenta células do **desenvolvimento**, o que lhe imprime um caráter inovador.*

A implementação da política de terminalidade antecipada, em nossa analogia, é a composição e execução de uma peça sinfônica, baseada num tema de caráter inovador. Por concebermos terminalidade antecipada como *inovação*, torna-se necessário abordar o assunto, apresentando uma explicação do próprio conceito de *innovar* e das características e implicações das inovações.

Inovar, segundo FERRETI (1980, p.56-7), significa introduzir mudanças num objeto, de forma planejada, visando a produzir melhoria. Esclarece ele, ainda, com apoio em MILLES (1964), que por *mudança* deve-se entender uma alteração significativa de algo entre um primeiro e um segundo momento, o primeiro constituindo-se em o referencial para aqui-laçar a existência ou não de mudanças. Por *objeto*, deve entender-se qualquer elemento que possa ser afetado pela mudança (uma instituição, um método, uma técnica, etc.). Por *planejada*, devemos entender toda a ação que se orienta por objetivos definidos, tendo em vista resolver problemas específicos da realidade e que se desenvolve de acordo com um plano cujas etapas estão claramente explicitadas. A *melhoria* implica em passagem de um estado anterior para um posterior, considerado mais desejável em vista de determinados fins. É, portanto, um termo carregado de conotações valorativas. Acrescenta FERRETI que essas melhorias não se apresentam desvinculadas do sistema de valores daqueles que intentam promover a inovação.

Reformas educacionais implicam, geralmente, mudanças de valores e até em mudanças de função de instituições. Com isso geram conflitos, o que muitas vezes, como explica WANDERLEY (1980, p.41), "*obriga os inovadores a assumir atitudes combativas*", e pode acarretar o fenômeno da resistência à inovação. Pode, até mesmo, gerar antagonismo, que, se for profundo, levará forçosamente à queda da inovação antes mesmo de seu estabelecimento.

Toda inovação é, por definição, deliberada. É nas sociedades e organizações novas, ou naquelas em que se começa algo novo, que há flexibilidade e predisposição - condições ótimas - para a inovação. Novidades são, também, solicitadas nos períodos de crise. Porém, em situações onde a autoridade está estabelecida, há, geralmente, inércia e se considera,

a priori, qualquer variação como um perigo - uma heresia até - que provocará uma interrupção da rotina fixada. Contudo, se a importância da variação for reconhecida, ela, ao ser adotada, é despojada de todas as qualidades que não estão em harmonia com o procedimento consagrado.

Estudiosos da inovação, como DALIN & MC LAUGHLIN (1976), afirmam que não se pode adequadamente interpretar o significado de uma inovação, nem analisar as estratégias e os problemas de sua implementação, sem compreender o *processo de inovação*. Alertam que inovação como processo tem características gerais, admitindo, contudo, algumas variações de caráter mais objetivo que substantivo. A primeira das características que apresentam (p.133-4) é: *a mais importante dimensão da inovação como um fenômeno-processo é o tempo*. Mudança ocorre através do tempo. Em decorrência disso, pesquisas do processo focalizam, geralmente, os comportamentos e incidentes que ocorrem no tempo, quando um indivíduo ou organização considera, desenvolve e implementa alguma nova idéia ou abordagem.

Inovar é um fenômeno sistêmico e dinâmico, apontam como segunda característica: Qualquer mudança no sistema social é como uma reação em cadeia. Pessoas, organizações e grupos de interesses são ligados por conexões formais e informais que são influenciadas por forças externas e internas. Nas reformas educacionais, em especial, o sucesso ou fracasso é, em grande parte, dependente da conexão e resistência dessas forças através do tempo e da maneira como o processo de mudança é administrado, tendo em vista enfrentar a natureza sistêmica e dinâmica da situação.

A terceira característica apresentada por DALIN & MC LAUGHLIN é: *há uma grande diferença entre as intenções políticas e as reformas implementares*, em verdade, entre a "adoção" da inovação e a sua implementação e institucionalização.

Em certo sentido, isto é natural, pois gasta-se tempo considerável para implementar inovações. Assim sendo, nem sempre quem cria a inovação é quem a implanta. Os planejadores, os beneficiários, o ambiente e as instituições do estágio da implementação muitas vezes diferem daqueles do estágio inicial em que foi identificado o problema. Também, o meio institucional e as motivações dos indivíduos têm um significado impactante na implementação de inovações o que pode acarretar discrepância entre as proposições e a prática.

Acrescentam, como quarta característica, que a inovação pode ser evolucionária ou revolucionária por natureza, mas apresenta vários estágios. DALIN & MC LAUGHLIN consideram haver três estágios: iniciação, implementação e incorporação, envolvendo indivíduos, instituições e subsistemas. Afirmando, ainda, que a significância desses diferentes atores, objetivos e unidades institucionais muda através do tempo e, à medida que a inovação caminha pelos diferentes estágios, o sucesso ou o fracasso de uma inovação dependerá em grande parte de como esse processo foi administrado.

Já para DAVIS et alii o processo de inovação apresenta quatro estágios: consideração, "design" e desenvolvimento, implementação e continuação, cada um dos quais deve ser completado, com sucesso, para que a inovação seja efetiva e continue a ser usada. Acrescentam, ainda, que o resultado favorável em cada um dos quatro estágios é determinado por quatro fatores: suporte organizacional, características da inovação, ação do inovador e motivação do inovador. Alguns desses fatores são mais importantes que outros em cada um dos diferentes estágios. Assim, por exemplo, suporte organizacional é mais importante nos estágios finais do que no estágio de consideração inicial e as características da inovação têm maior peso nos estágios iniciais.

Tanto implementação, quanto terminalidade antecipada, como inovação têm pontos de conceituação comuns: são processos gerados intencionalmente, que apresentam vários estágios, exigem planejamento, envolvem comparações no tempo e são afetados pelos sistemas de valores individuais e ambientais. Diferem, contudo, em outros aspectos. A terminalidade antecipada é um fenômeno tipicamente educacional. Já a implementação e a inovação não estão restritas a um único campo, mas ainda assim, apresentam diferenças entre si. A implementação não exige que seu objeto seja algo novo, enquanto que na inovação o novo obrigatoriamente deve estar presente, sem o que não há inovação. A terminalidade antecipada contém o elemento "*novo*", o que a constitui numa inovação.

CAPÍTULO II

O CONTEXTO OU O AMBIENTE DA IMPLEMENTAÇÃO

A composição e, talvez ainda mais, a execução de uma obra musical refletem não apenas a criatividade do artista, mas tam bém o sistema de valores vigentes num determinado momento, em um determinado lugar. Tomemos como exemplo a obra de Richard Wagner. Concebida no sêculo passado, externa as concepções filosóficas, religiosas e políticas do compositor, coincidentes em vários aspectos com o efervescente sentimento nacionalista do momento, do qual veio a resultar a criação do Estado alemão. A obra de Wagner, embora musicalmente polêmica pelas inovações apresentadas, era "agradável" ao contexto da êpoca. Esta "agradabilidade", posteriormente menos intensa, ê reavivada pela Alemanha nazista: o cerne do pensamento wagneriano servia ã nova ideologia. A música de Wagner ficou de tal forma associada aos valores nazistas que, após a II Guerra Mundial, por longo tempo, e não somente na Alemanha, foi repudiada e até proibida. Esta proibição perdura até os dias de hoje em Israel.

A peça musical composta para nosso concerto, tem elementos inovadores que "ferem os ouvidos" daqueles habituados ã linguagem tradicional. À semelhança do que ocorreu com a música wagneriana - porêm, por motivos diferentes - ela ê "agradável" ao primeiro patrocinador. Naquele momento, as circunstâncias faziam com que a composição fosse oportuna.

Ocorrendo mudanças na instituição patrocinadora, novo jogo de interesses surge. A composição já não ê tão "agradável". Conseqüentemente, isto influi no espetáculo, pois o apoio sô ê concedido ao que, quando e como interessa ao patrocinador.

A implementação de uma política educacional sofre grande influência do ambiente em que se dá. O ambiente sofre e reflete a pressão de valores simultâneos, que muitas vezes são contraditórios e conflitantes entre si e com os interesses de segmentos da sociedade. A História é dinâmica. Os valores e, conseqüentemente, o ambiente são mutáveis. Tentar apresentar um ambiente e suas modificações num dado período é tarefa impossível, tantas e tão diversificadas são as suas facetas. Contudo, algumas delas assumem tal importância para uma implementação que se faz necessário destacá-las.

"O tempo e o espaço constituem formas simplificadas de indicar o que normalmente se chama de ambiente" (Silva, 1983).

Assim, apresentaremos a seguir, em dois esboços, o tempo e o espaço da implementação da política de terminalidade antecipada. O primeiro, em dois itens, corresponde aos já mencionados períodos 1975-79 e 1979-82. O segundo, também em dois itens, diz respeito às instituições desencadeadoras da ação: as Secretarias de Estado de Agricultura e Abastecimento, de Educação e Cultura, e de Saúde, e àquele que foi o primeiro "teatro": o Município de Cordeiro.

Antecipadamente, apontamos uma restrição que pode ser feita ao item referente a Cordeiro: os dados estatísticos apresentados para sua caracterização referem-se a um dos momentos da implementação, melhor dizendo, à fase do planejamento. Não são apresentados dados recentes, que possibilitariam comparações da situação do Município no decorrer do tempo e seriam imprescindíveis se fosse outra a abordagem do trabalho. Relembramos que optamos neste estudo de caso por uma linha gerencial, sendo o foco de atenção o processo da implementação e não o produto da ação. Assim sendo, dados estatísticos recentes, relativos à situação do Município de Cordeiro, podem ser dispensados.

2.1 TEMPO DA IMPLEMENTAÇÃO

2.1.1 Primeiro Movimento ou Período 1975-79

O período 1975-79 coincide com o governo Faria Lima, em que, sob a égide do governo federal, ocorreu a fusão do Rio de Janeiro e da Guanabara em um só Estado. Neste quadriênio, há uma renovação quase total dos elementos em posição de liderança, com o objetivo declarado de constituir equipes menos políticas e mais técnicas, renovadas e renovadoras. Na origem de todo esse processo, na verdade, está o intento da União e, por extensão do novo governo estadual, de solapar as bases do populismo fluminense, o amaralismo. Pretende-se, com isso, possibilitar o surgimento no novo Estado de novos líderes, menos hostis ao governo federal, que diminuam o poder e a influência das lideranças amaralistas e que reforcem e favoreçam a posição de Brasília junto à opinião pública nos antigos Estados, tradicionalmente opositores do governo federal.

A fusão desencadeia um remanejamento das forças oposicionistas dos dois Estados, visto que o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), um partido facetado, caracterizado pela presença de inúmeras tendências e facções, precisa reestruturar-se a fim de organizar o novo diretório regional.

Com o realinhamento das diversas facções políticas do MDB, a disputa interna pelo poder se concentra no *chaguismo*, a principal corrente do ex-MDB carioca, aglutinada em torno de Chagas Freitas, e no *amaralismo*, de raízes no antigo Estado do Rio de Janeiro, liderado por Amaral Peixoto. O chaguismo sai reforçado no confronto e, no decorrer do período, vem a adquirir maior expressão, ultrapassando os limites da cidade do Rio de Janeiro e penetrando pelos municípios do interior do Estado.

Na escolha dos elementos dos vários escalões da administração do novo Estado, observa-se uma preocupação com a renovação dos quadros, concretizada pela designação de um maior contingente de elementos da ex-Guanabara para posições de liderança, especialmente liderança técnica, e com o aproveitamento até mesmo de elementos ideologicamente em oposição ao governo federal. Procura-se engajar no processo possíveis opositores.

2.1.2 Segundo Movimento ou Período 1979-82

O interesse e até empenho do governo federal pela ascensão do chaguismo pode ser interpretado como uma estratégia para assegurar e reforçar, ainda que indiretamente, sua própria posição no Estado. O chaguismo, considerado, em termos ideológicos, como "*corrente situacionista incrustada no partido da oposição*" (Diniz, 1982 p.48), como um populismo de direita, é visto pelo poder federal como elemento necessário para manter paralisadas a organização e as reivindicações populares e para minimizar a oposição.

Em 15 de março de 1979, terminado o chamado "governo da fusão", Chagas Freitas é eleito, por via indireta, governador do Estado do Rio de Janeiro.

A característica marcante da gestão Chagas Freitas é a prática do favor na e por meio da esfera política. Busca-se assegurar a manutenção do poder pelo *clientelismo*, institucionalização da troca de votos, ou outras modalidades de apoio, por vantagens particulares, pela *patronagem*, baseada numa distribuição maciça de favores e proteção, e pelo *tráfego de influências*. O poder é centralmente controlado: Chagas Freitas é o "chefão" da máquina política, embora num estilo discreto e avesso à publicidade. Cliente do governo federal, adota uma postura de evitar confrontações com este.

Sua conduta se pauta pela regra da omissão, que não so se torna modelo da representação chaguista no Congresso, como também, num sentido mais restrito, caracteriza o comportamento dos demais líderes administrativos fluminenses.

2.2 ESPAÇO DA IMPLEMENTAÇÃO

2.2.1 Agências ou Instituições

Em três agências vai ser planejado e programado o concerto. Para definir responsabilidades, contratos são firmados. Tais contratos não são claros, em sua totalidade. Apresentam, por vezes, atê um certo toque de malícia que permite às agências, de acordo com seus próprios interesses, um cumprimento "relativamente" fiel.

Os empresários não têm total liberdade de ação, dependentes que são do patrocinador. Não deixam, contudo, de dar seu toque pessoal ao empreendimento e, com o correr do tempo os contratos vão sendo reformulados.

Em nível central, o campo de ação definido para a implementação da política de terminalidade antecipada engloba três instituições patrocinadoras: as Secretarias de Estado de Agricultura e Abastecimento (SEAA), de Educação e Cultura (SEEC), e de Saúde (SES). A elas cabe a liderança política da implementação, consoante as diretrizes governamentais.

Quando tem início a implementação, estas Secretarias estão se reestruturando, pois, com a fusão da Guanabara e do Rio de Janeiro numa so unidade federada, hã necessidade de reorganizar administrativamente todas as Secretarias de Estado. Completamente diferentes, as estruturas dos dois Estados têm de ser eliminadas, para que em seu lugar surja uma única estrutura que atenda às exigências da nova situação.

A fim de concretizar a fusão no prazo de quatro anos, o período é de trabalho intenso, com um clima de urgência cercando todas as atividades. Os problemas são muitos, até mesmo quanto a espaço físico para instalação dos ôrgãos na capital do novo Estado. Ao descrever a situação, diz um entrevistado:

"Nós não tínhamos espaço para trabalhar, porque não podíamos pura e simplesmente jogar todos os funcionários do antigo Estado da Guanabara na rua e exigir o local".

A Secretaria de Saúde, dentre as três Secretarias envolvidas na implementação, é a que maiores dificuldades encontra nesta fase, notadamente no que concerne a instalações físicas.

A intenção declarada de participação conjunta na implementação da política de terminalidade antecipada torna necessário o estabelecimento de conexões entre as três instituições. Para isto é firmado um Programa de Ação Integrada, fato que vem a se repetir na gestão Chagas Freitas.

A ação das Secretarias na implementação, sujeita às diretrizes políticas governamentais, às prioridades setoriais e às características pessoais dos Secretários de Estado, apresenta diferenças nas duas gestões consideradas. Algumas das variações já podem ser entrevistadas nos termos dos referidos Programas de Ação Integrada.

O Primeiro Programa de Ação Integrada legitima os entendimentos verbais entre os três Secretários, na fase pré implementação. É assinado em 18 de julho de 1975, durante os festejos da Exposição Anual de Agropecuária de Cordeiro. Por ele, as três Secretarias se comprometem formalmente a dar as condições necessárias para o funcionamento do primeiro Cen-

tro Interescolar de Terminalidade Antecipada do Estado, onde seria oferecida uma qualificação profissional a alunos de 1º grau das escolas rurais de Cordeiro e dos municípios circunvizinhos. Tem vigência até 20 de dezembro de 1979 e nele estão definidas as atribuições de cada uma das Secretarias.

É importante, para melhor compreensão do processo de implementação, conhecer a que se compromete cada Secretaria. Por este primeiro Programa, a Secretaria de Agricultura, além de ceder as instalações do Centro de Exposição Agropecuária Raul Veiga, cabe promover a manutenção, conservação e vigilância do Centro, fornecer pessoal subalterno e de apoio administrativo, prestar assistência técnica à parte de Formação Especial do currículo com programas agropecuários, promover estágio de treinamento para alunos da última série do 1º grau, estimular pesquisas de interesse para a formação de técnicos e fornecer material de consumo e permanente.

São atribuições da Secretaria de Educação e Cultura: ampliar e adaptar as instalações do Centro de Exposição Agropecuária Raul Veiga, organizar os currículos dos cursos, realizar cursos necessários à consecução dos objetivos, fornecer pessoal docente e de apoio necessários, prestar assistência técnico-pedagógico-administrativa aos cursos, promover estágio de treinamento, aperfeiçoamento e atualização do corpo docente, fornecer merenda nos moldes estabelecidos para as demais escolas estaduais e, sempre que possível, prestar assistência didática e pedagógica às iniciativas de caráter didático das Secretarias de Agricultura e Abastecimento e de Saúde.

Se no Programa de Ação Integrada aparecem claramente explicitadas as atribuições da Secretaria de Educação e Cultura e da Secretaria de Agricultura, o mesmo, no entanto, não ocorre quanto às da Secretaria de Saúde. Um único item

do Programa atribui-lhe "*garantir os recursos indispensáveis à realização dos Programas de Saúde*". Bastante vaga, esta cláusula não corresponde ao minucioso detalhamento das atividades pelas quais a Secretaria de Saúde se responsabilizaria, conforme consta do texto do Projeto que concretiza a Política de Terminalidade Antecipada (Rio de Janeiro, 1976, p.67-69), já então elaborado por representantes das três Secretarias.

O Segundo Programa de Ação Integrada é firmado em 9 de maio de 1980, ocorrendo com isso um hiato entre a sua vigência e a do Programa anterior que, como vimos, era até 20 de dezembro de 1979. A vigência deste segundo Programa está prevista até 31 de dezembro de 1985.

O primeiro ponto em que o segundo Programa difere do primeiro é quanto à abrangência. O primeiro Programa refere-se apenas à criação de *um* centro interescolar agropecuário, em Cordeiro. O segundo, mais amplo, objetiva a criação de *centros interescolares agropecuários* na zona rural, não discriminando locais. Além disso, não limita o atendimento a alunos de 1º grau como o anterior, pois visa ao oferecimento não somente de cursos de terminalidade antecipada, mas, também, de cursos de Formação Especial, que tanto poderiam ser de 1º como de 2º Grau.

As atribuições das Secretarias também sofrem alteração no segundo Programa de Ação Integrada. No que concerne à SEEC, a alteração maior é quanto à merenda. Ela não pode "*ser a mesma das escolas estaduais*", como estava disposto no primeiro Programa, uma vez que os alunos vêm diretamente das escolas de origem para os cursos no Centro Interescolar e vice-versa. É indispensável maior suprimento de víveres que o fornecido às demais escolas, pois cada aluno faz duas refeições no centro: almoço e lanche. Como a insuficiência de gêneros foi constante, no período 1975-79, faz-se a alteração do item no segundo Programa, para solucionar o problema.

A participação da Secretaria de Agricultura na implementação, com o segundo Programa, torna-se mais restrita: compromete-se a fornecer o material de consumo "*dentro de suas possibilidades*". Quanto ao material permanente, limita-se a permitir o uso do material sob sua guarda, durante a vigência do segundo Programa ou sua renovação, não presumindo nenhuma responsabilidade quanto a novos fornecimentos de material. Também há alteração quanto ao espaço físico que a Secretaria de Agricultura cede para a parte prática dos cursos: a área é limitada a seis hectares, enquanto que no primeiro Programa não havia limitação do terreno.

O descompasso da ação da Secretaria de Saúde em relação a das duas outras Secretarias, no período 1975-79, leva a que, no segundo Programa de Ação Integrada, sejam melhor explicitadas as competências da Secretaria de Saúde. Contudo, pouco mais são que as atividades de rotina de qualquer Posto de Saúde, sem nada específico do Projeto. Limitam-se a: prestar Assistência Técnica às atividades didáticas concernentes aos Programas de Educação para a Saúde, permitir a utilização desta unidade como demonstração prática de ações de saúde nela desenvolvidas, prestar assistência médico-odontológica aos alunos encaminhados pela Divisão do Núcleo Comunitário de Educação, Cultura e Trabalho de Cordeiro, segundo a capacidade de atendimento da Unidade e mediante os critérios adotados pela Secretaria de Saúde, para prestação de serviços de Saúde a nível local, e, finalmente, orientar aquela Direção, quanto ao encaminhamento à unidade da Secretaria de Saúde na Região ou no Estado, dos casos que exijam cuidados de saúde ou exames complementares de diagnóstico e tratamento, que ultrapassem a possibilidade de atendimento adequado no Posto de Saúde.

2.2.2 Teatro ou Local

Um concerto, para ser realizado, exige um local. Para a execução de nosso concerto escolheu-se um teatro um tanto abandonado. O palco, porém, é excelente: além de espaçoso, permite boas condições de audição e de visão. Tem de ser aproveitado.

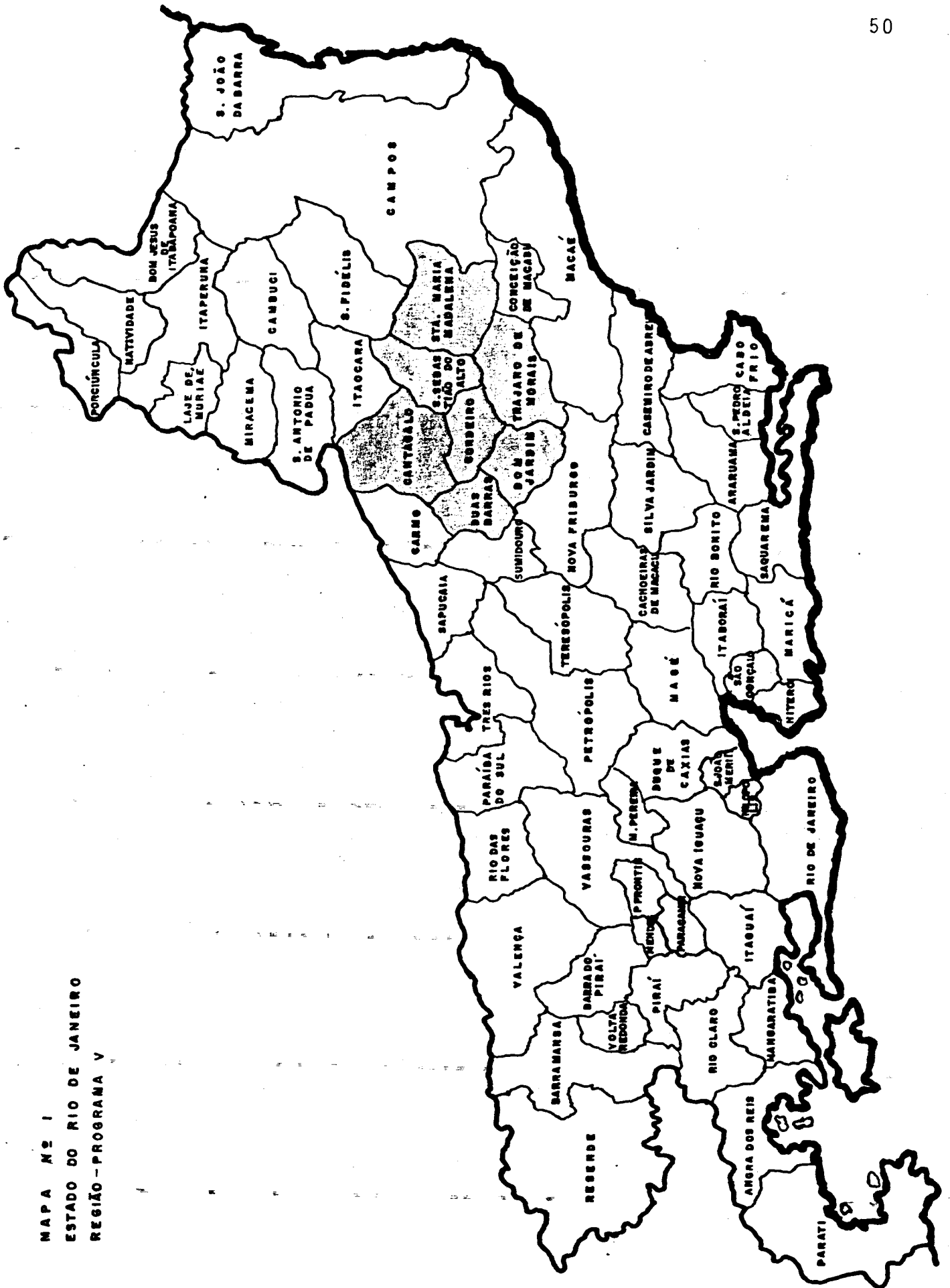
O público local não se interessa muito pelo gênero de espetáculo. Os empresários, no entanto, consideram com otimismo ser possível alterar a preferência do público com a originalidade da programação que pretendem oferecer.

Em nível local, o campo de ação escolhido é Cordeiro, um dos municípios da Região-Programa V ou Região Serrana, que abrange também Bom Jardim, Cantagalo, Duas Barras, Nova Friburgo (o município-polo), Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto e Trajano de Moraes (Ver Mapa 1).

Cordeiro teve origem em um pequeno núcleo de colonização, à margem esquerda do rio Macuco, no final do século XIX. O desenvolvimento do núcleo levou à criação do distrito de Cordeiro, em 9 de setembro de 1890, subordinado a Cantagalo e, a sua elevação à município, em 24 de março de 1891. A autonomia, porém, durou pouco, voltando Cordeiro à antiga situação de distrito de Cantagalo. Só retornou à categoria de município em 31 de dezembro de 1943.

A superfície total do município é de 215 quilômetros quadrados, correspondendo aproximadamente a 0,5% da área total do Estado do Rio de Janeiro (42.912 km²). O município é dividido em dois distritos, Cordeiro e Macuco, e, de acordo com o Censo Demográfico de 1970, abrigava uma população de 12.859 habitantes, do que resulta uma densidade demográfica de 59,81 hab/km², a segunda maior da Região Serrana. A taxa mais alta (89,61 hab/km²) pertence a Nova Friburgo.

MAPA Nº 1
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REGIÃO - PROGRAMA V



O setor urbano de Cordeiro cresceu em função da expansão da lavoura cafeeira pelo Planalto Fluminense. A área central organizou-se em torno da estação ferroviária, posteriormente transformada em rodoviária. Nas ruas próximas se instalaram as primeiras residências, os estabelecimentos comerciais e administrativos. Mesmo com o correr do tempo, esta área continuou de uso misto, encontrando-se nela as residências das famílias de melhor padrão sócio-econômico.

Em torno da área central organizaram-se os bairros residenciais, de diferentes níveis sócio-econômicos, constituindo os mais antigos - Sumaré, São Luiz e Arraial do Sapo, de fato, um prolongamento do próprio centro. Nas encostas desvalorizadas para fins residenciais, próximas ao Arraial do Sapo, surgiu um conglomerado de sub-habitações, a favela do Pendura Saia.

As áreas periféricas mais favoráveis à expansão urbana ficam, principalmente, na direção de Cantagalo. Sendo muito pequena a distância entre as duas cidades (seis quilômetros), é bastante provável que futuramente as duas cidades estejam interligadas.

Não há área especificamente industrial. A fábrica de tecidos e de sacos plásticos, duas das 18 existentes no município, localizam-se muito próximo do centro.

Também próximo do centro, fica o Parque de Exposições Raul Veiga, onde anualmente se realiza a Exposição de Gado, a maior festividade da comunidade.

Antiga zona cafeeira, Cordeiro foi substituindo aos poucos, a agricultura pela criação semi-extensiva de gado leiteiro. A decadência da agricultura e a sua substituição pela pecuária, provocam o êxodo rural e o aumento de urbanização, levando Cordeiro a se tornar um centro relativamente importante na Região.

De acordo com o Censo de 1970*, há no Município 132 estabelecimentos rurais. Predominam as pequenas propriedades: 44% dos estabelecimentos com área inferior a 50 hectares, 20% entre 50 e 100 hectares; 14% menos de 200 hectares, e 22% acima de 200 hectares. A maioria destes estabelecimentos é explorada por proprietários não residentes no estabelecimento.

Contando com um sistema viário relativamente bom, Cordeiro é o município onde residem cerca de 70% dos trabalhadores das indústrias de cimento de Cantagalo, o que repercute positivamente no desenvolvimento das atividades do setor terciário.

No período 1950-70, a população rural de Cordeiro apresenta o menor percentual de decréscimo de toda Região (-1%) e a população urbana, o maior acréscimo (161,5%), o que traz como consequência, comprovada pelo Censo de 1970, o predomínio das atividades do setor secundário e terciário sobre as do setor primário, tanto em valor de produção, quanto em número de empregos.

Nos demais municípios da Região Serrana, à exceção de Nova Friburgo, predomina a população rural. A Economia desses municípios e da própria Região, apoia-se fundamentalmente nas atividades pecuárias. A produção leiteira, a principal fonte de receita da Região, é exportada para o Grande Rio. A produção agrícola não chega a 1,5% do total estadual e não permite uma economia de mercado. As principais culturas são: milho, arroz, feijão, mandioca, cana-de-açúcar, tomate e café. Contudo, não chegam a ultrapassar os níveis de subsistência.

* Estamos citando dados do Censo de 1970, visto terem sido os utilizados no planejamento da implementação da política de terminalidade antecipada no Estado do Rio de Janeiro.

De acordo com o Censo de 1970, na Região, o setor primário detém 41% da população economicamente ativa, enquanto o setor secundário fica com 22% e o terciário, com 36,9%.

Em 1975, a Região Serrana, por suas características sócio-econômicas, educacionais e culturais, encontra-se entre as que exigem do governo pós-fusão intervenções urgentes de caráter globalizante.

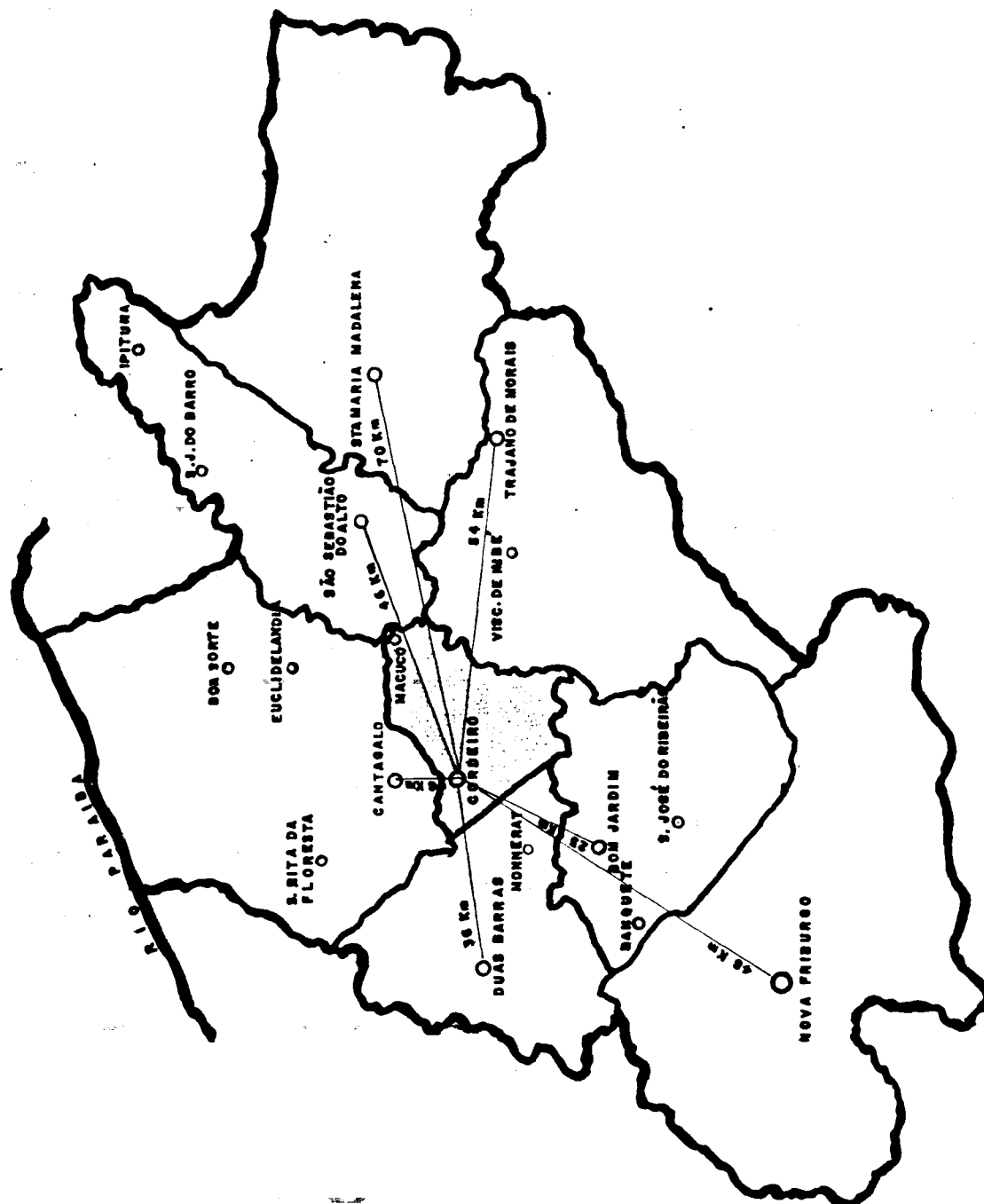
É escolhida como pólo de aplicação de um programa de ação integrada das Secretarias Estaduais de Agricultura e Abastecimento, de Educação e Cultura, e de Saúde, pelo qual seria instalado num de seus municípios, Cordeiro, um centro interescolar de terminalidade antecipada, com o objetivo de preparar a mão-de-obra indispensável à dinamização do setor primário. Pretende o governo, pelo binômio Educação e Desenvolvimento, quebrar o marasmo em que se encontra a economia da Região e conseguir o crescimento harmônico e uma melhoria da qualidade de vida da população.

O direcionamento para terminalidade antecipada é ditado pelo crescente ingresso precoce de crianças nas atividades produtivas regionais, explicado em boa parte pelo êxodo rural, especialmente na faixa etária normalmente ativa, que faz com que a população das comunidades rurais seja grandemente constituída por pessoas muito jovens (abaixo de 18 anos) ou muito idosas (acima de 60 anos).

A escolha de Cordeiro como local de implantação do primeiro centro de terminalidade antecipada é determinada primeiramente pela possibilidade de utilização das excelentes instalações do Parque de Exposições Agropecuárias Raul Veiga, ociosas a maior parte do ano. Além dessa evidente vantagem, Cordeiro apresenta, em termos de localização espacial características que o favorecem como local para implantação

de um centro interescolar de terminalidade antecipada, pois dista semelhantemente dos municípios mais carentes da Região (V. Mapa 2) e é de mais fácil acesso para a maioria deles, que o município-pólo, Nova Friburgo. A par disso, reproduzindo o quadro educacional da Região, apresenta uma rede escolar de 1º Grau bastante deficiente, com índices comprovadamente altos de evasão escolar: 80% são na primeira série (Rio de Janeiro, 1976, 0.13), de repetência e de defasagem entre as faixas etárias e as séries escolares.

MAPA Nº 2
CORDEIRO: DISTÂNCIA ESPACIAL ENTRE AS SEDES DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SERRANA



CAPÍTULO III

OS MÚSICOS OU OS ATORES

Para compor e executar o concerto, os empresários indicam integrantes de suas equipes. Cada empresário é geralmente especializado em músicos de um determinado "naípe" instrumental: madeiras, cordas e metais.

No decorrer do concerto, em consonância com as alterações no nível dos patrocinadores, há substituição dos empresários. Em consequência, ocorrem mudanças no quadro da orquestra, incluindo o maestro. Estas mudanças, refletem-se na execução, alterando-a.

Num processo de implementação, para que os objetivos possam ser atingidos é preciso que haja atividades e estas são definidas e realizadas pelos atores. Podemos admitir várias categorias de ator. No caso em estudo, os atores da implementação são classificados em *atores institucionais* e *atores individuais*, estes últimos identificados pelas abordagens de posição e reputação. A primeira abordagem possibilitou a definição daqueles que seriam os atores naturais da implementação, especificamente pela posição que ocupavam na estrutura formal das organizações envolvidas. Já a abordagem de reputação apontou aqueles que reconhecidamente influenciaram na implementação, confirmando vários dos atores já identificados pela abordagem de posição, mas também identificando outros.

A apresentação dos atores da implementação será feita, a seguir, não só pelo setor a que se vinculam (agricultura, educação e saúde), como também pela variedade (atores institucionais e atores individuais) e pelo nível de administração em que se situam (central, intracentral e local).

3.1 MADEIRAS OU ATORES DA AGRICULTURA

Para integrarem a orquestra, um dos empresários indica flautistas, oboístas e outros músicos que tocam os demais instrumentos pertencentes à família das madeiras, além de dois compositores para participarem da elaboração da partitura.

Durante a execução, o empresário é substituído e cedo se evidencia a diferença do interesse do substituto pelo concerto. Enquanto o primeiro empresário dava todo apoio à equipe, assistindo até aos ensaios, o segundo prioriza outros espetáculos, restringe a participação e desfalca as madeiras. Mantém, todavia, alguns instrumentos da equipe anterior.

O ator institucional da Agricultura é a EMATER. Empresa vinculada à Secretaria de Agricultura, atua na implementação em nível local. Tem a função de levar para o campo as tecnologias que são preparadas em nível de pesquisa "como se fosse uma ponte entre a pesquisa e o campo", foi explicado. Origina-se da antiga Associação de Crédito de Assistência Rural (ACAR), "uma entidade quase filantrópica mantida por várias instituições do próprio Governo". A EMATER, atualmente, tem alguns recursos próprios, resultantes de um percentual que é descontado, a título de pagamento, de projetos que elabora para o Crédito Rural. Como esses recursos são insuficientes para a manutenção da empresa, necessita de complementação pelo Ministério da Agricultura, via EMBRATER, e, principalmente, pela Secretaria Estadual de Agricultura.

A ligação da EMATER com a Secretaria Estadual de Educação, em Cordeiro, começa em 1975, após a fusão. Em Cordeiro, os técnicos agrícolas do posto da EMATER participam da implementação do projeto de terminalidade antecipada, no primeiro momento sensibilizando a comunidade para os cursos que

seriam instalados, e, posteriormente, atuando como docentes dos cursos de agropecuária.

Os atores individuais, no período 1975-79, são identificados em três níveis da administração. No primeiro, o nível central, o principal ator é José Resende Peres; no segundo, intracentral, encontramos Peri Reis e Jeanice Borges Fortes Bastos e, por fim, no nível local, Lauro Nardoto Conde e Antonio Fabiano de Aguiar Silveres.

José Resende Peres, o Secretário de Estado de Agricultura, é um dos "empresários" de nossa orquestra e, como tal, participa da liderança política do Projeto. Advogado e fazendeiro, coordenou o Grupo de Trabalho que estudou e analisou a agricultura para o governo pós-fusão. Natural de Minas Gerais, de origem humilde de que declaradamente se orgulha, valoriza a educação, inclusive como fator de ascensão social, o que justifica com seu exemplo pessoal. Seu pai, um imigrante espanhol - conta-nos em entrevista - "*era trabalhador braçal, madeireiro, porém um homem que dava tão grande importância à instrução que se mudou com os onze filhos para a cidade de Leopoldina, porque lá havia o melhor ginásio da Região*". Hoje, todos estão muito bem - "*nenhum deles tem menos que um milhão de dólares*", diz sorrindo, e acrescenta: "*- Isto não aconteceu com os parentes que não estudaram. A mesma raça, a mesma carga genética, sô que alguém se lembrou de dar a uns instrução que os valorizasse, que lhes desse outras condições de trabalho*".

Nas entrevistas realizadas, Peres é sistematicamente apontado como a pessoa que "*deu a partida*" ao Projeto de Terminalidade Antecipada, visto ter sido quem cedeu o espaço físico para a instalação do primeiro centro interescolar de terminalidade antecipada, ou seja, o Parque de Exposições Agropecuárias Raul Veiga, não utilizado a maior parte do ano. Ten

do sido uma criança pobre, tal ociosidade era para ele uma afronta, pois como declarou, posteriormente:

"Era um quadro singular ver-se animais, em cada cinqüenta e duas semanas do ano, viveram luxuosamente por uma semana ou pouco mais, ficando o imenso investimento ocioso durante o resto do ano, quando, a poucos quilômetros, escolas rurais em ruínas abrigavam crianças sob as condições mais precárias" (RIO DE JANEIRO, 1975, p.5).

Sua motivação pessoal reforça a prioridade política e faz com que tenha participação ativa na implementação. Explicando, quando entrevistado, seu empenho em favor do Projeto diz:

"Nossa missão na Secretaria foi valorizar o suor do trabalhador rural e (...), por considerarmos que distribuição de renda é mais ou menos sinônimo de distribuição de preparo técnico, demos grande apoio às atividades educacionais na zona rural".

Vários depoimentos confirmam a motivação de Peres, tendo sido também citado que ele, freqüentemente, aludia ao provérbio chinês "quando eu tiver fome e tu me deres um peixe, no dia seguinte eu terei fome de novo, mas se quando eu tiver fome tu me ensinares a pescar, eu nunca mais terei fome", para destacar a importância da preparação profissional do jovem rural, ou como ele próprio diz, quando o entrevistamos, "a importância de ensinar os meninos a pescar".

Atualmente, mudado o cenário político do Estado, Peres dedica-se à sua fazenda em São Pedro dos Ferros, em Minas Gerais, e a escrever artigos sobre agropecuária para revistas especializadas e jornais.

Os atores identificados intranível central participam da liderança técnica do Projeto. Peri Reis, Diretor da Divisão de Educação da Secretaria de Agricultura é indicado por Peres para coordenar a participação da Agricultura no processo de implementação, indicação que é considerada muito adequada, pois Peri Reis possui, além da formação profissional - é agrônomo - experiência em treinamento de mão-de-obra para o meio rural. Participa da elaboração do projeto de Cordeiro, definindo os cursos de agropecuária a serem oferecidos e, em colaboração com sua assistente, a pedagoga Jeanice Bastos, organiza o programa básico dos mesmos. Sua participação na implementação, muito elogiada nas entrevistas, tem pouca duração. Em 1976, é convidado para trabalhar na EMBRATER, em Brasília, onde ainda se encontra.

Jeanice Bastos, Assistente da Divisão de Educação da Secretaria de Agricultura, com a saída de Peri Reis do cargo, substituiu-o na Direção da referida Divisão e junto ao Projeto. Além do planejamento participou das atividades de acompanhamento do Projeto, *"indo no primeiro ano, de dois em dois meses, mais ou menos, lá (em Cordeiro), acompanhando os técnicos agrícolas, assistindo às aulas e, no segundo ano, espalhando (as visitas), talvez para uma vez cada semestre"*. Em 1979, com a mudança de governo é afastada do cargo, indo, posteriormente para a Divisão de Educação do Departamento de Trânsito (DETRAN).

Em nível local, os atores da Agricultura que identificamos são Lauro Nardoto Conde e Antonio Fabiano de Aguiar Silveiras. Lauro Nardoto Conde, agrônomo, dirigia desde 1975 o escritório da EMATER, em Cordeiro. Tem mais de dezesseis anos de experiência em Extensão Rural, declara-nos na entrevista. Entre as suas atribuições, está a coordenação das atividades dos técnicos da EMATER cedidos à Secretaria de Educação para atuarem como docentes dos cursos agropecuários. Aparentado como um grande colaborador da Secretaria de Educação na

implementação, lamenta a falta de divulgação do Projeto, de *"uma conscientização maior da sua importância"*, pois o considera uma das boas soluções para os problemas do meio rural.

O agrônomo Antonio Fabiano de Aguiar Silveira, a partir de 1977, é o diretor do Posto Zootécnico de Cordeiro, órgão da Secretaria de Agricultura, também instalado no Parque Raul Veiga. Na gestão Faria Lima é um dos membros designados para constituir a comissão encarregada do acompanhamento da implementação. Não se revela adepto da terminalidade antecipada. Em sua opinião, a melhor destinação dos cursos seria *"formar realmente técnicos agrícolas, (cursos) com duração de quatro anos"*. Ou seja, em vez de um centro interestadual de terminalidade antecipada, deveria haver *"uma escola agrícola para formar o técnico de nível médio"*, que atenderia também aos municípios da periferia de Cordeiro. Esta divergência trouxe alguns entraves à implementação, notadamente no período 1979-82 quando, à frente da implementação em nível local, pela Secretaria de Educação, já não havia uma liderança marcante.

No período 1979-82 há novo ator principal, em nível central: Edmundo Campello Costa. No nível intracentral não identificamos nenhum ator e em nível local, permanecem os mesmos atores da gestão anterior.

Edmundo Campello Costa, o Secretário de Estado de Agricultura da gestão Chagas Freitas é o novo *"empresário das madeiras"*, de nossa orquestra. Engenheiro agrônomo, Campello tem experiência profissional em educação, pois foi professor de escolas normais, lecionando *"Noções de Agricultura"*, disciplina que não mais faz parte do currículo. Por três vezes foi Secretário de Estado de Agricultura: a primeira, no antigo Estado do Rio de Janeiro, no período 1967-71, no governo Geremias Fontes. A segunda ocasião foi no período 1971-75,

no antigo Estado da Guanabara, no governo Chagas Freitas, o último antes da fusão, e, finalmente, na gestão Chagas Freitas, iniciada em 1979, no atual Estado do Rio de Janeiro.

No período 1979-83, declara Campello, a prioridade da Secretaria de Agricultura é o aumento da produção agrícola do Estado, principalmente pela divulgação e maior utilização de novas tecnologias agrícolas, procurando "aumentar nossa produção através do aumento de produtividade". E explica a opção:

"Este caminho foi tomado porque nossas áreas estão praticamente ocupadas, conseguindo-se apenas mais 10%, 15% com muito esforço, pelo trabalho de drenagem na região de Magé e em Campos".

Afirma, também, que a atuação da Secretaria de Agricultura é "mais junto ao proprietário rural". Enfatiza a importância dos "dias-de-campo" realizados, semanalmente, pela EMATER em todo o Estado do Rio de Janeiro, em que

"são escolhidas duas, três propriedades, e aí são reunidos os produtores da área para conhecer uma tecnologia nova, mas dentro da propriedade que executou um trabalho novo",

acrescentou que "é um sistema muito prático em matéria de transferência de tecnologia".

Campello apóia, como disse, o aproveitamento dos Parques de Exposição, mas ressalva:

"Eu gosto de colaborar quando sinto na comunidade um apoio, porque, sem o apoio dela, sem o interesse dela, não adiante nós forçarmos".

Em nível local, os principais atores da Agricultura continuam sendo Lauro Nardoto Conde, o agrônomo-chefe da EMATER local e Antonio Fabiano de Aguiar Silveiras, mantido pelo go verno Chagas Freitas no cargo de Diretor do Posto Zootécnico de Cordeiro.

3.2 CORDAS OU ATORES DA EDUCAÇÃO

Um segundo empresário, por sua vez, designa para a orquestra violinistas, violas, celistas e contrabaixistas, ou seja, músicos do naipe de cordas. O compositor principal, que mais tarde vem a se transformar em maestro da orquestra, é também contratado desta agência.

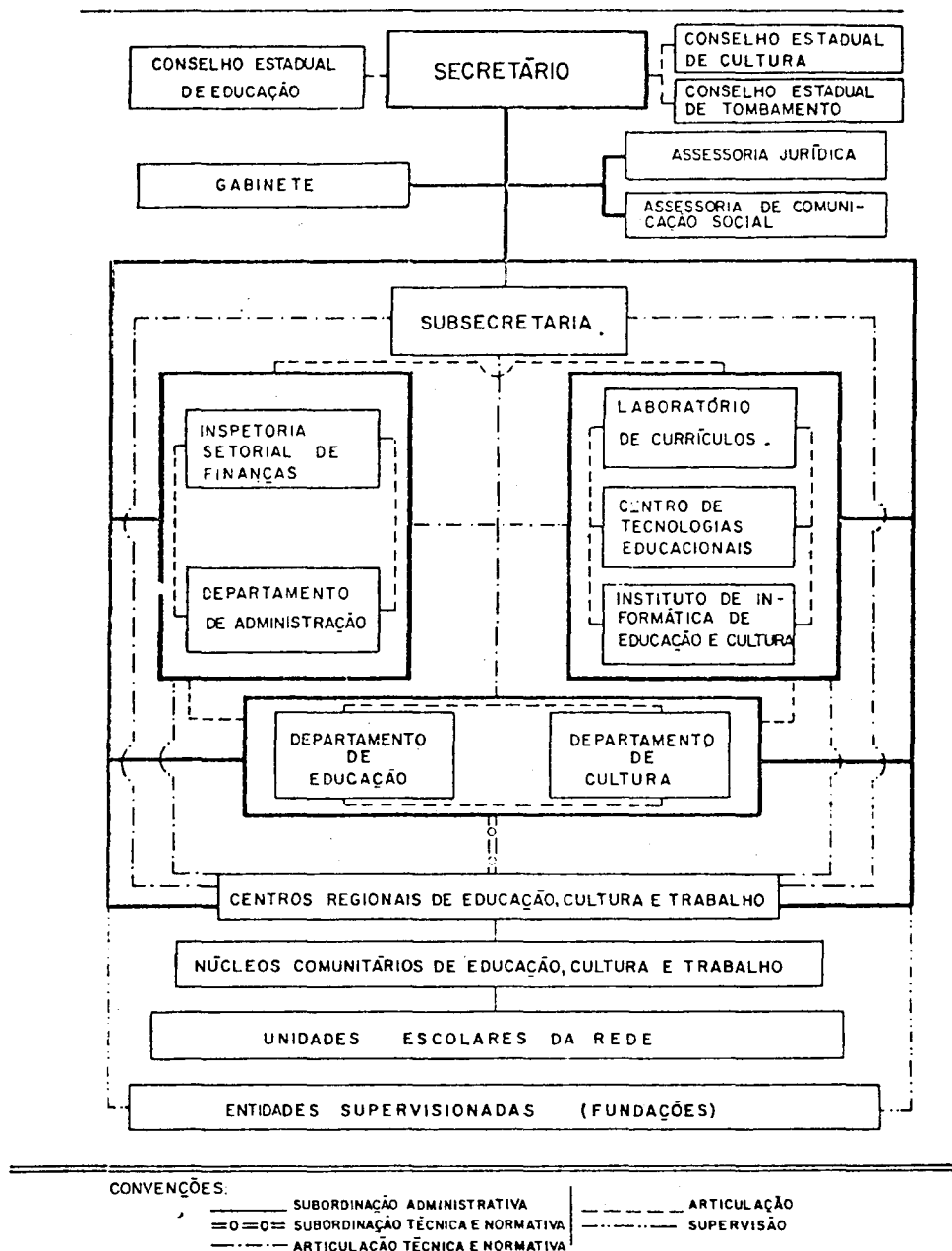
Semelhantemente ao que ocorre com as madeiras, os empresários que dirigem a empresa no período considerado apresentam diferenças quanto ao envolvimento com o concerto.

A equipe, naturalmente a mais numerosa da orquestra, no decorrer do tempo sofre mudanças, mas não desfalques. A execução, por^{em}, é afetada: os novos músicos não têm interesse pelo concerto e os remanescentes do grupo inicial se ressentem com a mudança do "spalla".

O mais numeroso grupo de atores da implementação é o da Educação e isto se aplica tanto aos atores institucionais, quanto aos individuais.

Os atores institucionais da educação são identificados nos níveis intracentral e local. Em nível intracentral, atuam na implementação dois ôrgãos internos da SEEC: o Laboratório de Currículos e a Coordenação de Ensino de 1º Grau. Ambos os ôrgãos têm origem na reestruturação da SEEC em 1975, organizada com base na Teoria Geral de Sistemas (Ver Organograma nº 1). Em nível local, o ator institucional da educação é

ORGANOGRAMA Nº 1

SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO E CULTURA
ESTRUTURA BÁSICA

FONTE: RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. *Estrutura e Organização da Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio de Janeiro*. 1978, p.119.

o Núcleo Comunitário de Educação, Cultura e Trabalho de Cordeiro (Ver Organograma nº 2).

O Laboratório de Currículos, um dos atores institucionais do nível intracentral, exerce a liderança técnica do Projeto, no período 1975-78. Para um melhor desenvolvimento e aprimoramento do processo educacional e cultural do Estado, a este órgão compete *"elaborar pesquisas em geral, análise estatística, propostas e avaliação de currículos; incentivar a utilização de novas metodologias"* (RIO DE JANEIRO, 1978a, p.78). Suas divisões, além da realização de estudos, pesquisas e análise, têm a competência de *"coordenar o processo de implantação, implementação e avaliação de programas, projetos e atividades pertinentes ao Laboratório de Currículos"* (RIO DE JANEIRO, 1978a, p.79).

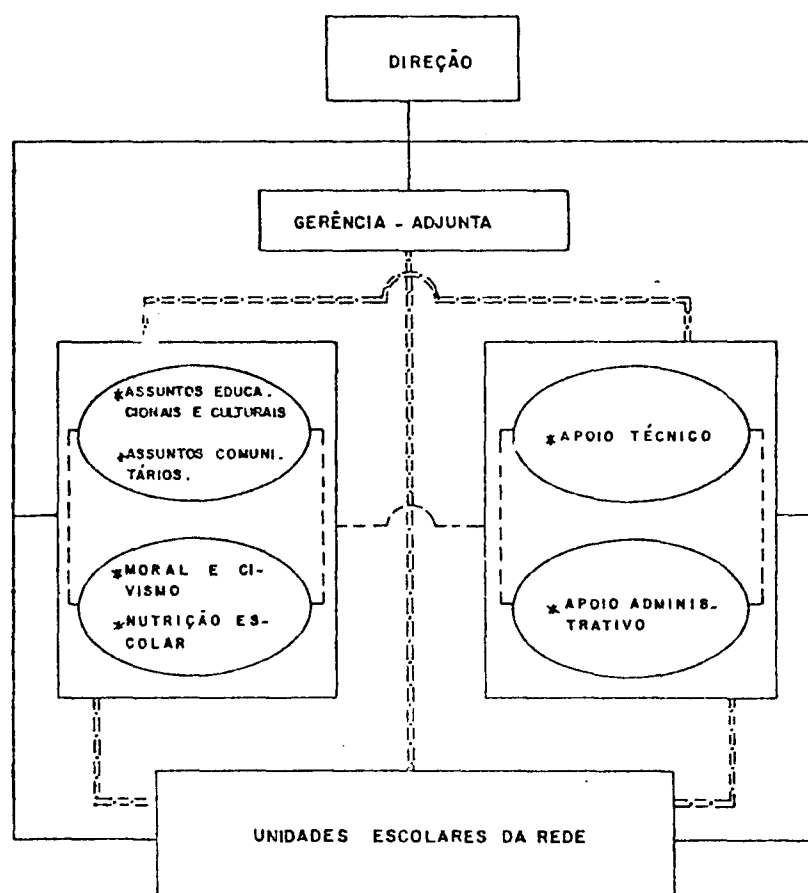
O outro ator institucional do nível intracentral, a Coordenação de Ensino de 1º Grau, passa a deter a liderança técnica após 1979. Como as demais Coordenações de Ensino, tem a competência básica de *"implementar e executar projetos e atividades de sua área de atuação"* (RIO DE JANEIRO, 1978a, p.73) e se subordina diretamente ao Departamento de Educação (Ver Organograma nº 3).

Vários conflitos internos resultam, ainda em 1975, da definição de competências dos órgãos da SEEC, visto ter sido interpretado que ela sugeria uma divisão em *"órgãos que pensam"* e *"órgãos que executam o que os outros pensam"*. Entre os primeiros estaria o Laboratório de Currículos, cujas pesquisas e propostas abrangeriam todos os graus e modalidades de ensino. Já as Coordenações de Ensino se incluíam no segundo grupo.

A Coordenação de Ensino de 1º Grau, insurgindo-se contra a idéia de ser mero órgão executor, reage fortemente e consegue, após acirrados e prolongados debates, uma vitória parcial. Fica sob sua responsabilidade o ensino rural de 1º

ORGANOGRAMA Nº 2

NÚCLEOS COMUNITÁRIOS DE EDUCAÇÃO, CULTURA E TRABALHO
 ESTRUTURA BÁSICA (DECRETO Nº 1284, DE 29.5.77 - D.O. DE 2.6.77)



CONVENÇÕES:

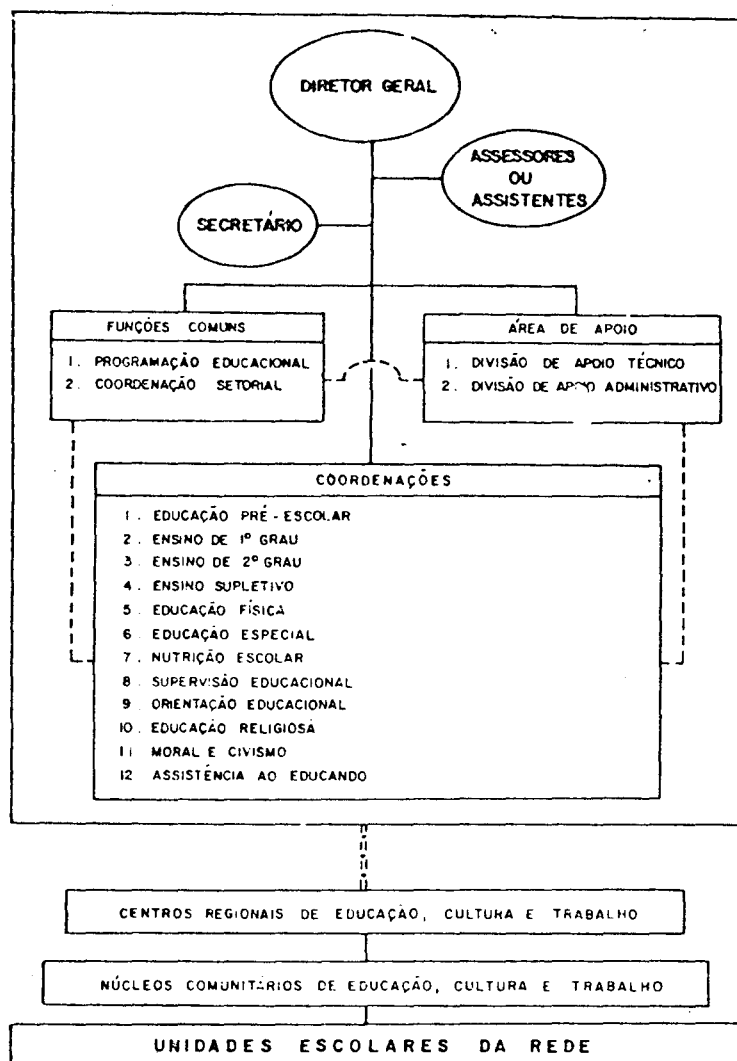
- SUBORDINAÇÃO ADMINISTRATIVA
 = • = • = • SUBORDINAÇÃO TÉCNICA E NORMATIVA
 - - - - - ARTICULAÇÃO
 (*) ENCARREGADOS OU SUPERVISORES DE ENCARGOS ESPECÍFICOS

OBS.: Apesar do Decreto que aprovou a estrutura dos Núcleos ser de 1977, esses órgãos, desde a implantação do primeiro, em 1975, se estruturavam semelhantemente ao que aqui está apresentado.

FONTE: RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. Estrutura e Organização da Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio de Janeiro. 1978, p.161.

ORGANOGRAMA Nº 3

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO-ESTRUTURA BÁSICA



CONVENÇÕES:

— SUBORDINAÇÃO ADMINISTRATIVA

—•— SUBORDINAÇÃO TÉCNICA E NORMATIVA

--- ARTICULAÇÃO

FONTE: RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. *Estrutura e Organização da Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio de Janeiro*. 1978, p.130.

grau, inclusive a elaboração do projeto que o nortearia, o Projeto de Novas Metodologias Aplicáveis ao Ensino-Aprendizagem/Meio Rural. Nas áreas urbanas, fica a orientação do ensino sob a responsabilidade do Laboratório de Currículos e a orientação administrativa, a cargo da Coordenação.

Com toda esta divisão, cria-se uma área de coincidência ou superposição em relação ao Projeto de Terminalidade Antecipada. Se, por um lado, a responsabilidade por ele se inclui entre as competências do Laboratório, o fato de ser um projeto destinado ao meio rural o coloca na esfera de ação da Coordenação de Ensino de 1º Grau. Na solução do impasse, o Laboratório, continua a ser o órgão implementador. Passa, então, no que concerne ao Projeto, a ocorrer uma duplicação entre os dois órgãos, que só vem a ser solucionada após 1979, quando a liderança técnica da implementação passa também à Coordenação do Ensino de 1º Grau.

Observamos que há um hiato de tempo (1978-79) em que o projeto fica sem liderança técnica. No próximo capítulo, abordaremos melhor este ponto.

Em nível local, o Núcleo Comunitário de Educação, Cultura e Trabalho (NCECT) de Cordeiro é o ator institucional da SEEC, responsável pela implementação neste nível. A origem do NCECT de Cordeiro está na reestruturação da SEEC, no governo pós-fusão. Dentro da concepção sistêmica adotada pela SEEC em sua reestruturação e atendendo à política educacional de regionalização, que acompanhava a orientação federal de descentralização administrativa, foram planejadas e executadas a criação e a implantação gradativa dos Centros Regionais de Educação, Cultura e Trabalho (CRECT) e dos Núcleos Comunitários de Educação, Cultura e Trabalho (NCECT), projeções da SEEC em nível regional e em nível local.

Os CRECT e NCECT, num processo de "mão-e-contramão", exercem, num dos sentidos, funções técnico-administrativas em nível regional e local, respectivamente, implementando e executando projetos específicos e normas operacionais emanadas da SEEC. Invertendo o fluxo, dado o seu contato direto com as necessidades, carências e disponibilidades de recursos existentes nas regiões e municípios, encaminham à SEEC as informações e subsídios necessários ao planejamento, controle, avaliação e análise dinâmica do sistema. Os CRECT estão implantados nos 16 municípios-pólos de desenvolvimento¹, estrategicamente definidos pelo Plano de Governo do Estado, na gestão Faria Lima. Sob a coordenação de cada um deles se encontram os NCECT das respectivas áreas-programas, implantados nos pólos secundários, ou seja, em cada um dos demais 48 municípios fluminenses. Em torno de cada um dos NCECT se distribuem as escolas do município.

Os CRECT e NCECT substituíram as Regiões Escolares e as Inspetorias de Ensino, os anteriores órgãos regionais e locais da administração do ensino estadual. Suas funções, porém, são concebidas diferentemente, com maior amplitude de ação. Além de coordenarem a ação educativa em nível regional e local, têm a função de escola experimental e agência de informações. Também a eles cabe implementar a supervisão, a orientação, a assistência e a coordenação administrativo-pedagógicas das unidades de ensino da rede estadual.

Quanto à ação, os CRECT e NCECT devem agir combinadamente com os setores locais das diversas áreas da administração estadual, particularmente os setores de Agricultura e da Saúde, uma estratégia de organização da comunidade, apresentada com a finalidade de reestruturação do sistema educacional do Estado, de modo a:

¹ Os municípios-pólos são: Angra dos Reis, Barra do Piraí, Barra Mansa, Cabo Frio, Campos, Duque de Caxias, Itaperuna, Macaé, Niterói, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Petrópolis, Rio Bonito, Rio de Janeiro, Teresópolis e Três Rios.

"aumentar a taxa de utilização das instalações, melhorar o rendimento dos estabelecimentos, ajustar constantemente a aplicação de investimentos educacionais e culturais às necessidades sociais e integrar as atividades educativas com as áreas do trabalho, da saúde e do lazer" (RIO DE JANEIRO, 1975, p.25-26).

O primeiro NCECT a ser criado é o de Cordeiro, em 1975, antes mesmo da criação do CRECT de Nova Friburgo, ao qual estruturalmente se liga.

Atores institucionais coadjuvantes da implementação podem ser consideradas a Fundação Leão XIII, de Cantagalo, e a Fundação Estadual de Educação do Menor (FEEM), de Cordeiro, envolvidas no processo pelo esforço pessoal da primeira Diretora do NCECT de Cordeiro. Estas Fundações participam da implementação no período 1977-80, em decorrência de um esforço de ampliação do atendimento, embora descentralizadamente. As duas instituições cedem docentes para as atividades de trabalhos manuais e de corte-e-costura que, paralelamente às atividades agrícolas orientadas pelos técnicos da EMATER, são oferecidas a alunos de escolas estaduais das localidades de Ponte Cassiano, Vale São Geraldo, Bom Sucesso e Pena. Tais escolas, embora não muito distantes da Sede do Município, são inacessíveis aos ônibus, devido às precárias condições das vias de acesso. Assim sendo, essas crianças, que podem ser incluídas entre as mais carentes da Região, não tinham como ser transportadas ao centro interestelar, ficando, até então, sem nenhuma preparação que lhes permitisse melhorar sua condição de vida. O atendimento descentralizado é a solução encontrada.

Os atores individuais da Educação constituem o grupo mais numeroso da implementação. Seus principais integrantes, identificados nos níveis central, intracentral e local,

no período 1975-79, são: Myrthes de Lucca Wentzel, no nível central; Circe Navarro Rivas, Albenides Ramos e Maria Helena de Melo Vieira, no nível intracentral; e Dilma Rohen de Queiroz e José Luiz Reis, em nível local.

Myrthes Wentzel, a Secretária de Estado de Educação e Cultura, participa da liderança política do Projeto: é o *"empresário das cordas"* de nossa orquestra. Ao assumir o cargo, traz consigo uma grande experiência profissional tanto no setor público, como professora e posteriormente inspetora de ensino secundário, quanto no setor privado da educação, como diretora do Centro Educacional de Niterói, uma das primeiras escolas experimentais de ensino particular no Brasil. Neste estabelecimento de ensino, como disse um entrevistado, *"fez um trabalho tão bom, que na ocasião da matrícula tinha de fugir pela janela, tal a procura de vagas"*.

Descrita como uma pessoa batalhadora, séria, dinâmica, idealista - *"idealista até demais"* - Myrthes Wentzel organiza sua equipe tendo como critério de escolha, como enfatizou, a competência. Surge, assim, na Secretaria de Educação e Cultura, um grupo novo, mas *"não necessariamente novo em idade, entusiasmado com as possibilidades de realizações, ansioso não só em propor como a dar início às realizações"*.

Myrthes Wentzel, de imediato, tem de executar toda a reestruturação da SEEC, unir os sistemas educacionais de dois Estados tão diferentes, como eram os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro. A situação precária em que se encontram as escolas do antigo Estado do Rio de Janeiro exige atenção urgente para sua conservação e ampliação. Daí Wentzel buscar espaços alternativos e fazer tentativas de envolvimento da comunidade com a escola. Em sua gestão, pela primeira vez, uma Secretaria de Educação dá atendimento específico ao meio rural do Estado do Rio de Janeiro. Isto é feito por meio de

dois grandes projetos: Projeto de Novas Metodologias Aplicáveis ao Ensino-Aprendizagem/Meio Rural, desenvolvido pela Coordenação de Ensino de 1º Grau em todas as escolas rurais do Estado, e o Projeto de Terminalidade Antecipada, desenvolvido pelo Laboratório de Currículos no NECT de Cordeiro.

Na entrevista, Wentzel demonstra que seu conhecimento do trabalho de Cordeiro é muito íntimo, não são meras informações dadas esporadicamente por assessores, mas sim resultado de um acompanhamento muito de perto da experiência. Refuta energicamente a insinuação da possibilidade do projeto ser "discriminatório":

"Discriminatório seria deixar o aluno sem nenhum tipo de atendimento profissional, sem nenhuma terminalidade antecipada. Isso é que é discriminatório, porque a pessoa, então, se torna fácil de ser explorada. Exatamente à medida que a escola está dando meios para que ele seja esclarecido, para que ele compreenda as coisas, está numa linha antidiscriminatória".

Intranável central, os atores principais da educação no período 1975-79 integram a equipe de Formação Especial do Laboratório de Currículos. Fazem parte do grupo de professores oriundos do antigo Estado da Guanabara. São declaradamente neófitos no conhecimento interno de uma Secretaria de Estado e do tortuoso caminho do poder.

A Diretora do Laboratório de Currículos, Circe Navarro Rivas, é o primeiro maestro de nosso concerto. Professora de Filosofia, não conta com experiência administrativa anterior à ida para a SEEC, a convite de Myrthes Wentzel. Inicia suas atividades na Assessoria de Projetos Especiais, órgão eliminado quando ocorre a reestruturação. Nomeada diretora do recém-criado Laboratório de Currículos, para lá leva

o Projeto de Terminalidade Antecipada, que se encontrava em fase de planejamento na Assessoria de Programas Especiais, e a equipe que nele trabalhava. Sob sua orientação e com base no pensamento de Piaget, é formulada no Laboratório uma nova Proposta Curricular para as escolas da rede estadual de ensino, proposta inovadora, polêmica, considerada, na ocasião, de difícil compreensão e aceitação, quer pelos demais órgãos setoriais, quer em nível local e que é ponto de partida para inúmeros conflitos com vários órgãos, entre eles a Coordenação de Ensino de 1º Grau. Circe Rivas, porém, conta em todo o seu trabalho, com forte apoio da Secretária Myrthes Wentzel.

Paralelamente à elaboração da proposta curricular, outros projetos são desenvolvidos no Laboratório de Currículos, entre eles o de Terminalidade Antecipada. A equipe por ele responsável é organizada pela Diretora do Laboratório, quer por conhecimento pessoal, quer por indicação de pessoas de sua confiança.

Neste último caso, está Albenides de Souza, que vai para a SEEC, em março de 1975, por indicação de sua orientadora de tese a Circe Rivas, a qual precisava de um geógrafo para o Projeto de Terminalidade Antecipada. Albenides de Souza vem a ser o primeiro gerente do Projeto de Terminalidade Antecipada, ou seja, é o maestro-ensaiador da orquestra. Exerce a função de 1975 a 1977, quando se afasta temporariamente da SEEC para fazer cursos de aperfeiçoamento nos Estados Unidos. Ao retornar, em 1978, a expansão do projeto já está em estudos. A ele é oferecido gerenciar, em nível central, a implementação não só do centro interescolar de Cordeiro como dos outros centros que seriam criados. Por ser um cargo de grande responsabilidade e que exigia dedicação de tempo e de esforços, estava previsto para o gerente uma complementação salarial, porém a mesma não se concretiza. Em reação, Souza,

então, não aceita a gerência, pois, diz-nos em entrevista, *"logicamente não iria trabalhar dez, doze horas diárias sem a devida complementação salarial"*. Permanece exercendo suas atividades profissionais no Laboratório de Currículos, porém sem ligação com a implementação.

Maria Helena de Mello Vieira, que, em suas próprias palavras, *"era quem tinha mais tempo disponível"*, assume então a gerência da implementação. É o novo ensaiador. Maria Helena Vieira chegou à SEEC em maio de 1975, por intermédio de Circe Rivas. O planejamento do projeto já estava, como diz, *"bem, mas bem adiantado mesmo"*. Nesta fase, apenas participa das atividades de montagem e revisão. Na época, era aluna do curso de mestrado em Psicologia da Educação da Fundação Getúlio Vargas, onde Circe Rivas leciona. Como os demais membros da equipe, é inexperiente em implementação, mas se lança com entusiasmo às novas tarefas. Gerencia o Projeto de Terminalidade Antecipada, desde a saída do próprio Souza, até meados de 1978, quando o Laboratório de Currículos, sem que houvesse uma explicação clara de motivos, se afasta da implementação. Passa, então, em conjunto com os demais elementos da equipe, inclusive Albenides de Souza, a trabalhar, exclusivamente, com a formação especial para o 2º Grau, em nível central.

A equipe do Laboratório de Currículos que implementa, na gestão Faria Lima, a terminalidade antecipada, uma equipe intedisciplinar, é ainda constituída por Adília Lício Arnaut (Planejamento), Amélia Maria Noronha Pessoa de Queiroz (Matemática), Estela Kaufman (Matemática), Maria Lina Jacobina Cunha (Educação para o Lar) e Zuleica de Abreu Oliveira (Pedagogia). Participam tanto do planejamento, como da execução propriamente dita, em atividades de apoio, de orientação e de acompanhamento, para tal realizando visitas periódicas ao Núcleo de Cordeiro. A parte específica dos cursos de Educação para o Lar é planejada por Maria Lina Jacobina Cunha.

Identificamos, ainda, elementos estranhos ao Laboratório de Currículos que exercem certa influência no curso dos acontecimentos. São elementos da Coordenação de Ensino de 1º Grau que, como já foi descrito anteriormente, reivindicara e conseguira para si a orientação do ensino no meio rural. São eles Pécy da Silva Guedes e Domingos Pessôa da Silva Oliveira.

Pécy Guedes é o Coordenador Setorial da Coordenação de Ensino de 1º Grau a partir de julho de 1975. Assumindo o cargo após a exoneração de Maria Helena Silveira, afastada por divergir da cúpula da SEEC em certas determinações técnico-administrativas, dá continuidade aos vários projetos já iniciados. Como Assessor de sua antecessora, que foi quem o levou para a SEEC, acompanha de perto, os esforços para assegurar à Coordenação de 1º Grau a condição de não ser mero órgão executor, posicionamento que também mantém durante todo o período. Considerado um eficiente administrador, dá grande apoio aos técnicos da Coordenação no exercício de suas funções. Com a mudança de governo, em março de 1979, Guedes é nomeado Diretor Geral do Departamento de Educação, exonera do deste cargo em 1980, e, em seguida, nomeado Diretor Administrativo-Financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Não aceitando ser entrevistado, Pécy Guedes indicou seu ex-Assessor, Domingos Pessôa da Silva Oliveira, como a pessoa que melhor poderia prestar esclarecimentos sobre o caso em estudo. Domingos Oliveira vai para a Secretaria de Educação, a convite de Guedes, em 1977. Por ter grande interesse pela formação especial (tema inclusive de sua dissertação de mestrado), é considerado o grande incentivador de sua implementação nas escolas da rede estadual de ensino de 1º Grau. Na mudança de governo, em 1979, novamente foi nomeado Assessor de Guedes, agora no Departamento de Educação.

Após a exoneração de Pécy Guedes, permanece na Secretaria de Educação, exercendo suas atividades profissionais na Subsecretaria.

O apoio e a orientação de Domingos Oliveira são particularmente ressaltados pelos integrantes da Equipe de Formação Especial da Coordenação de Ensino de 1º Grau, que tem a função básica de implementar a formação especial nas escolas da rede estadual de ensino de 1º Grau.

Em Cordeiro, a implementação da formação especial regular tem início em 1978, paralelamente à da terminalidade antecipada.

A Equipe de Formação Especial da Coordenação de 1º Grau, no período 1975-79, não é participante direta da implementação da terminalidade antecipada, mas sua ação na implementação de seu próprio projeto em Cordeiro, tem repercussões quase que imediatas na implementação da terminalidade antecipada.

Em nível local, o principal ator da Educação no período 1975-79 é a professora Dilma Rohen de Queiroz, a quem cabe a liderança de execução: é o "spalla" de nossa orquestra. Dilma Queiroz é considerada pela maioria dos entrevistados, como o elemento vital da implementação, quer por suas qualidades profissionais, quer por suas qualidades pessoais. Filha de fazendeiro de Cantagalo, município vizinho de Cordeiro, mantendo bons relacionamentos nos dois municípios, lecionou muito tempo em Cordeiro, tendo sido cedida durante alguns anos à Secretaria de Agricultura para dirigir o Centro de Treinamento de Mão-de-Obra Rural desta Secretaria, instalado no Parque Raul Veiga, em Cordeiro. Seu marido, o agrônomo Fernando Queiroz, era, então, o diretor do Posto Zootécnico. Convidado por Peres, após a fusão, para ser seu Asses

sor, exerce o cargo durante todo o período 1975-79. O excelente relacionamento pessoal de Dilma Queiroz com a Secretaria de Agricultura, conjugado à influência do marido, por sua vez também um entusiasta do Projeto, não só facilitam seu trabalho como favorecem a implementação.

A indicação de Dilma Queiroz para a direção do Centro Interescolar de Terminalidade Antecipada de Cordeiro, feita por Peri Reis, é muito bem recebida por todos os que estavam envolvidos na implementação. Com a reestruturação da SEEC, vem a ser a primeira diretora do NCECT de Cordeiro.

Para poder exercer suas atividades profissionais, durante o período de 1975-79, Dilma Queiroz fica morando em Cordeiro com a filha mais nova, enquanto o marido e os três filhos moravam em Niterói, para onde vai nos fins-de-semana. Sua dedicação ao NCECT de Cordeiro foi uma referência constante nas entrevistas, bem como o grande entusiasmo que tinha em relação à terminalidade antecipada. "*Capacidade administrativa*", "*liderança na comunidade*", "*capacidade de envolver pessoas e organismos*" e, finalmente, *muita disposição*" foram qualidades que lhe foram atribuídas. Na mudança de Governo, é exonerada e, durante algum tempo, exerce atividades numa das Assessorias da Secretaria de Educação, até ser cedida à Campanha Nacional de Escolas da Comunidade (CNEC), onde, em nível central, agora coordena a administração de todas as escolas cenecistas do Estado do Rio de Janeiro.

Dentre as pessoas que, junto a Dilma Queiroz, participam da implementação, destaca-se José Luiz Reis, gerente geral do NCECT de Cordeiro. Ele foi meu "*braço direito*", afirma Dilma. Esta afirmativa é corroborada por outros entrevistados e por pessoas de Cordeiro contatadas informalmente. Explicando os motivos de sua dedicação, diz José Luiz Reis:

"Eu fiquei encantado com o Projeto. Era uma coisa nova, (...) bem diferente, (...) de uma importância muito grande para a Região". E um tanto emocionado, acrescenta: "uma das condições para se fazer bem alguma coisa, é gostar do que se faz, e, realmente, nós gostávamos".

José Luiz Reis, ao ser convidado por Dilma Queiroz, em 1975, para ser o gerente geral do NCECT de Cordeiro, lecionava em dois estabelecimentos da rede estadual de ensino, um em Cordeiro e outro em Cantagalo, além de ser diretor de uma escola da CNEC, em Macuco, distrito de Cordeiro. Aceitando o cargo, passou a se dedicar exclusivamente ao NCECT de Cordeiro. Ao término da gestão, Dilma Queiroz empenha-se junto à nova administração para que ele permaneça no cargo, "a fim de assegurar a continuidade do trabalho", como afirmou. Era este, também, o desejo de José Luiz Reis. Contudo, não conseguem concretizá-lo. Frustrado em sua tentativa de continuidade, José Luiz Reis recebe convite, "com salário irrecusável", para trabalhar em uma indústria da cidade do Rio de Janeiro. Aceitando o convite transfere sua residência para esta cidade. Profissionalmente, também continua ligado à Secretaria de Educação, lotado na Coordenação de Ensino Supletivo, mas sendo "praticamente um burocrata", como afirma, um tanto amargurado.

Em 1979, ocorre a mudança governamental, seguida de substituição do Secretariado do Estado, numa composição amplamente chaguista. Arnaldo Niskier passa a ocupar o cargo de Secretário de Estado de Educação e Cultura e, em consequência, assume a liderança política da implementação. É o novo empresário das cordas.

A mudança de atores da implementação não se dá somente em nível central. Em nível intracentral o novo ator institucional é a Coordenação de Ensino de 1º Grau. Neste ní

vel, surgem novos atores individuais: Lucia Venina Mattos Almeida, Heloisa Helena Fabião Pinto da Silveira e Denise Delvaux Costa. Em nível local os atores individuais do período são Fernanda Archidãmea de Melo Carvalho e Janice de Carvalho Sauerbronn.

Arnaldo Niskier, que fôra Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado da Guanabara no período 1971-75, com o retorno de Chagas Freitas também volta ao cenário político-administrativo do Estado, agora, como Secretário de Estado de Educação e Cultura. Em sua carreira, iniciada no magistério de matemática, outros marcos podem ser assinalados: foi membro do Conselho de Educação do Estado da Guanabara e é catedrático de Administração Escolar da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Na qualidade de Secretário de Educação e Cultura, empenha-se em promover aplaudidos espetáculos de ópera e balé, que trazem dias de glória ao Teatro Municipal do Rio de Janeiro.

O início de sua gestão frente à Secretaria de Educação, contudo, é tumultuado. Pouco depois da posse, tem de enfrentar três greves dos professores do Estado, que reivindicavam, principalmente, melhoria salarial. Em consequência, declara-nos,

"teve de ser dada prioridade ao tratamento do magistério, pois não poderíamos falar em qualidade de ensino, enquanto o magistério fosse remunerado muito pouco dignamente".

Opositor ferrenho do ensino profissionalizante obrigatório, que, em suas palavras,

"se transformou numa farsa imensa em todo o sistema, por ser inviável, por não ter havido uma preparação de recursos humanos e por não existirem recursos financeiros",

Arnaldo Niskier, enquanto titular da Secretaria, participa dos esforços para modificação da Lei 5.692/71. É medida que considera indispensável e urgente, pois, em sua opinião, "toda a profissionalização que se fez em nível de 1º e 2º graus, oriunda da Lei 5.692, foi um so equívoco, inteiro, completo e compacto".²

Arnaldo Niskier não manifesta, nem mesmo em seus pronunciamentos sobre o ensino no meio rural, interesse pela terminalidade antecipada. Bastante comprometido com a modificação da Lei 5.692/71, é cauteloso em responder questões acerca da terminalidade antecipada. Deixa entrever, no entanto, certas reservas, ao declarar:

"Eu não gosto da expressão. É um pouco a idéia da licenciatura curta (...). Essas simplificações, eu não gosto muito. A idéia de terminalidade antecipada... Por que não a 'terminalidade'? Por que 'antecipada'? Dá idéia que nos estamos fazendo uma espécie de emancipação do educando, quando isto não é muito desejável".

Reconhece, todavia, que há situações que podem permitir ou até exigir a terminalidade antecipada, e as condiciona:

"Quando existem condições favoráveis, interna e externamente à escola, quando há uma maturidade da comunidade para a idéia de terminalidade antecipada, ela é abençoada. E onde? Onde está se desenvolvendo o setor primário da economia, que é bastante carente em nosso Estado e que está sendo agora muito desenvolvido".

² A modificação pretendida vem a se concretizar na Lei nº 7.044/82, sancionada em 18 de outubro de 1982, que altera o sentido da profissionalização do ensino.

Restringindo este posicionamento, diz ainda:

"Eu acho que cada caso é um caso. O que me assusta é a generalização de experiências que devem ser localizadas e não estendidas a todos".

Alerta, também, para a necessidade de se questionar:

"o que se entende, o que deve ser a preparação para o trabalho e, conseqüentemente, a terminalidade - seja ela qual for - à luz dos interesses da comunidade".

Vários entrevistados atribuem a Niskier uma concepção elitista de educação e enfatizam que este Secretário, em sua administração, empenhou-se em separar "educação" de "trabalho". Uma das evidências apontadas é a proposta de alteração da denominação dos Centros e Núcleos Regionais de Educação, Cultura e Trabalho pela supressão da palavra "trabalho", apresentada por Niskier ao Governador. Tal alteração se concretiza, quase ao término da gestão, após um demorado processo.³

Na gestão Niskier, os atores identificados em nível intracentral eram ligados à Coordenação de Ensino de 1º Grau. O Laboratório de Currículos deixa de ser um dos atores institucionais do Projeto de Terminalidade Antecipada. O *porque* e o *como* desse afastamento tiveram diferentes explicações. Do Laboratório de Currículos, houve quem dissesse que "a passagem foi feita com tranquilidade, porque o Laboratório já tinha cumprido a sua missão". Mas, não sabe precisar o momento. Alguns entrevistados afirmam que esta passagem foi feita antes do início da administração Niskier, mas divergem

³ Em 25/11/82, pelo Decreto nº 6.358, do Poder Executivo Estadual, esses órgãos da SEEC passam a se denominar, respectivamente, Centro Regional de Educação e Cultura e Núcleo Regional de Educação e Cultura.

quanto a quem coube a responsabilidade da gerência do Projeto: uns *"supõem que ficou sob a responsabilidade da Coordenação de Ensino de 1º Grau"*. Outros afirmam que *"o acompanhamento ficou por conta da Coordenação de Supervisão Educacional"*. Nenhuma dessas informações, contudo, obtêm confirmação.

Na Coordenação de Ensino de 1º Grau, é unânime a afirmação de que a gerência do Projeto lhe cabe a partir da nova administração, embora nenhum entrevistado saiba explicar as circunstâncias da passagem. Dizem:

"Após a mudança do governo, Cordeiro, de repente, não é do Laboratório. É do 1º Grau. Foi assim, de repente".

Ou então:

"No início, havia muita tristeza no Laboratório de Currículo em perder praticamente o acompanhamento desse Projeto. Então, a gente resolveu taticamente não assumir Cordeiro, mas ajudar que eles caminhassem conosco. Não houve, assim, uma formalização dessa passagem".

No período 1979-82, a Coordenação de Ensino de 1º Grau é dirigida, sucessivamente, por duas Coordenadoras: as professoras Lúcia Venina de Mattos Almeida e Heloisa Helena Fabião Pinto da Silveira. A elas cabe, sucessivamente, a *"regência"* do concerto, no período. Lúcia Venina Almeida exerce o cargo de Coordenadora de março de 1979 até julho de 1980, quando é elevada ao cargo de Diretor-Geral do Departamento de Educação, após a exoneração de Pécy Guedés. No período em que está à frente da Coordenação de Ensino de 1º Grau, o Projeto de Cordeiro passa a ser implementado por este órgão. Lúcia Venina Almeida, anteriormente, tivera ligações profissionais com o Departamento de Ensino Supletivo da Secretaria da Educação da Guanabara e, após a fusão, com a Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro. A seu ver, *"a terminalidade an*

tecipada ainda é uma utopia, apesar de ser, como solução, a mais válida, a mais emergente".

Heloisa Helena Silveira, a segunda Coordenadora de Ensino de 1º Grau, é o novo maestro do concerto. (Circe Rivas foi o primeiro). Era Assessora da Coordenação desde março de 1979, cargo para o qual fora nomeada sem que tivesse ligações prévias com Lúcia Almeida, a quem substitui quando de sua saída. Também exercera atividades profissionais na Secretaria de Educação da Guanabara e participou de vários projetos ligados ao Ministério da Educação e Cultura. Define a alfabetização como sendo a prioridade máxima da Coordenação de 1º Grau no período, mas acrescenta que *"também tinha-se que resolver o problema da Formação Especial, que estava mal implementada, vista com um enfoque totalmente diferente do que deveria ser"*. Buscando justificar o pouco interesse da Coordenação na implementação do Projeto de Terminalidade Antecipada, escuda-se na alfabetização e na formação especial, afirmando serem *"duas coisas grandes, descoordenadas, que ocupam praticamente todos nós e nosso tempo"*.

Estando a cargo da Coordenação de Ensino de 1º Grau, o Projeto de Cordeiro passa a ser implementado pela equipe de Formação Especial, gerenciada pela professora Denise Delvaux Costa, o novo *"maestro-ensaiador"*. Denise Costa, na época da fusão, vem dos quadros da Secretaria de Educação da Guanabara para a Coordenação de Ensino de 1º Grau da SEEC. É a gerente do Projeto de Formação Especial, da Coordenação, desde que ele é criado, em 1977, com o objetivo de planejar e implantar a Formação Especial regular nas escolas de 1º Grau da rede estadual de ensino.

A equipe de Formação Especial, na administração Wentzel teve sérios conflitos com o Laboratório de Currículos, por divergir da orientação, expressa na Proposta Curricular, que

o Laboratório pretendia que se desse a Formação Especial, no 1º Grau. (RIO DE JANEIRO, 1978b). Com a mudança de gestão, quando já têm definida uma linha de trabalho, Denise Costa e a Equipe de Formação Especial do 1º Grau recebem uma tarefa extra: implementar a terminalidade antecipada. A tarefa não é recebida com entusiasmo. Pode-se até dizer que há uma certa hostilidade que leva a inércia. *"Até hoje a gente discute o que seria realmente terminalidade antecipada"*, é dito em entrevista.

Em nível local, com a mudança de gestão, a professora Fernanda Archidãmea Melo de Carvalho assume a direção do NCECT de Cordeiro, em substituição a Dilma Queiroz. É o novo "spalla" da orquestra. A indicação de Fernanda de Carvalho para o cargo é atribuída a sua ligação com o partido político do governador Chagas Freitas.

Fernanda de Carvalho, natural da Paraíba, porém morando há muitos anos em Cordeiro, já trabalhava desde a gestão anterior no Núcleo, onde tinha o cargo de Gerente de Assuntos Educacionais e Culturais, porém sem uma ligação direta com o Projeto. À sua gerência, explica, *"não estava afeita a parte de terminalidade antecipada"*.

Vários entrevistados manifestam algumas restrições à liderança de Fernanda de Carvalho, dela tendo sido dito, cautelosamente:

"Parece-me que, tanto quanto posso perceber, não tem sido uma pessoa que tenha conseguido envolver a comunidade, não somente a comunidade local, mas também a comunidade de órgãos de outras Secretarias".

As substituições de pessoal ocorridas no período atingem também a Gerência do NCECT de Cordeiro. José Luiz

Reis, como já dissemos, é destituído do cargo, assumindo, em seu lugar, Janice de Carvalho Sauerbronn.

Janice Sauerbronn, na gestão anterior, já atuara no NCECT de Cordeiro como supervisora educacional. Diferente mente de seu antecessor, não revela em sua entrevista grande entusiasmo pelo Projeto, enfatizando freqüentemente que "o principal problema da terminalidade antecipada é o mercado de trabalho", que considera inexistente.

3.3 METAIS OU ATORES DA SAÚDE

Ao último empresário cabe a função de selecionar para a orquestra músicos que toquem trompas, trompetes e outros instrumentos do naipe dos metais. Um de seus compositores é enviado para participar da elaboração da partitura. A agência, porém, passando por transformações e dificuldades, dando prioridade a outros espetáculos, não proporciona orientação e assistência específica a seus músicos, o que dá ensejo a que não compareçam ao concerto.

A mudança de empresário não altera a situação. O segundo empresário convocado para o concerto, ao assinar o contrato, cuidadosamente restringe sua participação, de modo a não ser envolvido na execução.

Tendo visualizado a importância da Saúde na Implementação da Terminalidade Antecipada, José Peres e Myrthes Wentzel propõem e conseguem envolver a Secretaria de Saúde na implementação. Porém, no decorrer dos acontecimentos, como veremos em outro capítulo, esta participação foi pouco expressiva.

Não identificamos na implementação nenhum ator institucional da Saúde. Os atores individuais são poucos: Woodrow Pimentel Pantoja e Silvio Barbosa da Cruz, em nível central, e Samuel Penha Valle, em nível intracentral.

Em nível central, o ator principal da Saúde é Woodrow Pantoja, Secretário Estadual de Saúde, no período 1975-79. No início da gestão Faria Lima, Pantoja era o Subsecretário de Saúde, mas, quase de imediato, sobe na escala hierárquica por determinação do Governador, em substituição a Fernando Braga. Este, por problemas de saúde, não tivera condições de enfrentar o ritmo intenso de trabalho que exigia a fase inicial da fusão e pedira exoneração.

Pantoja é o primeiro "empresário dos metais" de nosso concerto, mas não nos foi possível entrevistá-lo, pois faleceu em setembro de 1979, poucos meses após o término de sua administração. Assim, algumas questões referentes à participação da Saúde na implementação ficaram sem resposta e tornou-se impossível definir seu posicionamento pessoal e funcional, quanto ao caso.

Pantoja foi descrito, profissionalmente, como sendo "*um homem de Saúde Pública, que detinha bastante experiência, uma visão ampla e profundo conhecimento dos problemas do país, sério em relação ao seu trabalho*". Extrovertido, "*gostava de contar anedotas nos momentos de lazer*". "*Porém - afirmaram ainda - na hora do trabalho sabia cumprir o seu dever, era um exemplo de dedicação, chegava diariamente à Secretaria às sete da manhã e não tinha hora para sair*". Esta dedicação foi considerada de grande importância, tendo em vista as enormes dificuldades da Secretaria de Saúde em se reestruturar e equipar.

Na impossibilidade de entrevistarmos Pantoja, entramos em contacto com o Subsecretário da Secretaria de Saúde, do período 1975-79, o médico Eurico Suzart de Carvalho Filho. Eurico de Carvalho Filho é diretor do Departamento de Epidemiologia no breve período em que Pantoja exerce a função de Subsecretário da Saúde. Sucede-o, neste cargo, quando Pantoja ascende a Secretário de Estado. Comedido de gestos e de palavras, um "gentleman", na opinião dos que com ele trabalham, revela em sua entrevista conhecer bem o Projeto de Cordeiro, o que permitiu não só a reconstituição da atuação da Saúde, como também esclarecimentos quanto às dificuldades encontradas pela Secretaria de Saúde em participar da implementação. Após o término da gestão Faria Lima, é nomeado Diretor Regional da Fundação Serviços de Saúde Pública do Rio de Janeiro (FESP).

No nível intracentral, um único ator individual da Saúde pôde ser identificado: o médico Samuel Penha Valle, Assessor do Setor de Planejamento da Secretaria de Saúde, quando se inicia a fase de planejamento. É ele quem define não só as atribuições da Secretaria de Saúde no Projeto de Cordeiro, como também o conteúdo programático dos cursos de Programas de Saúde, a serem ministrados paralelamente aos cursos de Agropecuária. Além disso, participa do treinamento dos futuros docentes de Programas de Saúde. A participação de Samuel Valle na implementação tem pequena duração. Pouco tempo depois de iniciadas as atividades, é designado para chefiar o Departamento de Recursos Humanos e, posteriormente, o Departamento de Epidemiologia da Secretaria de Saúde, não tendo a Secretaria de Saúde indicado um substituto seu, junto ao Projeto.

No período 1979-82, o "empresário dos metais" é Silvio Barbosa da Cruz. Identificado pela abordagem hierárquica, deveria ter sido o ator principal da Secretaria de Saúde.

No entanto, tal não foi confirmado pela abordagem de reputação, não tendo sido ele citado por nenhum dos entrevistados ou pessoa contatada. A participação de Sílvio da Cruz na implementação, segundo os entrevistados, limitou-se à assinatura do segundo Programa de Ação Integrada. Tentamos várias vezes entrevistá-lo. Porém, mesmo tendo sido declarado por escrito o objetivo da entrevista, esta não foi concedida, sob a alegação de que a Secretaria de Saúde nada tinha a ver com o assunto.

O quadro a seguir possibilita uma visão abrangente dos papéis que, na analogia, atribuímos aos principais atores de implementação.

QUADRO Nº 2

PRINCIPAIS ATORES E SEUS PAPEIS NO CONCERTO

PAPEIS	ATORES	P E R I O D O	
		1975-79	1979-82
Patrocinador	Governador	Faria Lima	Chagas Freitas
Empresários:			
. das madeiras	Secretário de Agricultura	José Peres	Campello Costa
. das cordas	Secretário de Educação e Cultura	Myrthes Wentzel	Arnaldo Niskier
. dos metais	Secretário de Saúde	Woodrow Pantoja	Silvio Cruz
Maestro	Diretor do Laboratório de Currículos	Circe Rivas	-
	Coordenador de Ensino de 1º Grau	-	Lucia Venina Almeida e, depois, Heloisa Fabião da Silveira
Maestro-ensaiador	Gerente do Projeto de Terminalidade Antecipada	Albenides de Souza e, depois, Maria Helena Vieira	-
	Gerente do Projeto de Formação Especial de 1º Grau	-	Denise Delvaux Costa
"Spalla"	Diretor do Núcleo de Cordeiro	Dilma Queiroz	Fernanda Carvalho

CAPÍTULO IV

O CONCERTO OU O CASO

4.1 PRELÚDIO OU ANTECEDENTES

Sabendo, de antemão, que iria assumir a direção da firma, o patrocinador de nosso concerto cuida de planejar suas futuras promoções, antes mesmo de assumir a direção. A idéia de grandes espetáculos lhe é simpática.

Para definir a programação, escolhe vários empresários teatrais. Reuniões e reuniões se sucedem.

As idéias vão surgindo, o entusiasmo aumentando. Um dia, um dos empresários traz a notícia de um grande palco que sua agência construirá num teatro agora abandonado. Propõe a outro empresário um espetáculo conjunto. Entusiasmamente a sugestão é aceita e conseguem aliciar um terceiro empresário.

A sugestão de um concerto sinfônico, com uma orquestra constituída por músicos das três agências é então apresentada ao futuro patrocinador que encampa a proposta e incumbe um dos empresários de definir o programa.

Para que se possa conduzir um processo de implementação, é preciso que decisões tenham sido tomadas. Há, portanto, uma fase anterior à implementação. A pré-implementação do Projeto de Cordeiro tem origem antes mesmo da data oficial da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e Guanabara, 15 de março de 1975. Já a partir de outubro de 1974, grupos de estudos de todas as Secretarias se reúnem no Palácio do Itamarati, em longas sessões, para elaborar o planejamento do futuro governo Faria Lima. Entre os participantes estão Myrthes de Lucca Wentzel, José Resende Peres e Woodrow Pimentel

Pantoja, os futuros titulares das Secretarias de Educação e Cultura, de Agricultura e Abastecimento, e de Saúde, respectivamente.

Os grupos de estudo habitualmente almoçam no restaurante do Palácio, que apelidam de Bife de Zinco, e "*levavam - como diz um entrevistado - até para a hora do almoço, as preocupações*". Num desses almoços, surge da parte de Peres a oferta da utilização pela Educação das instalações dos Parques de Exposição Agropecuária no Município de Cordeiro, visto que eram ocupadas apenas uma vez por ano, num período aproximado de 15 dias, ficando ociosas o restante do tempo. Como, dentre as muitas preocupações da Educação, está a busca de novos espaços para a ampliação da rede escolar e melhor atendimento da clientela, José Peres, sensível aos problemas educacionais, vislumbra que as instalações desses Parques de Exposição poderiam ser aproveitadas para cursos que qualificassem o jovem do campo para atividades agropecuárias.

A proposta é recebida entusiasticamente por Myrthes Wentzel que nela vê uma forma de concretizar sua concepção de escola: não como um prédio, mas como uma função. Segundo afirma na ocasião, e posteriormente por todo o Estado, "*o museu é a escola, a casa comercial é a escola, a indústria é a escola, a igreja é a escola*", pois "*dada a dificuldade de construção de salas e mais salas de aula para atender a todos os que precisam da escola, era necessário ocupar os espaços existentes na comunidade e a esses espaços estender a função-escola*". E ali, estava uma dessas oportunidades: os parques de exposição também poderiam ser escolas. A oferta ia também contribuir para a solução do problema da formação especial. Preconizada pela Lei 5.692/71, ela se encontrava, até então, infimamente implantada em escolas de 2º grau e inexistente nas escolas de 1º grau da rede oficial de ensino do Estado do Rio.

O entusiasmo de José Peres e Myrthes Wentzel conta giam Woodrow Pantoja para a idêia de um trabalho integrado en volvendo a Agricultura, a Educação e a Saúde. As providências para a concretização da idêia começam logo ap^{os} a instalação do governo Faria Lima. "O momento político e a propria ideologia da fusão que alardeava o desenvolvimento atê do ponto de vista espacial - diz um dos entrevistados - foram favoráveis â iniciativa e facilitaram as atividades iniciais necessárias a sua concretização".

Tanto nessa, como na maioria das iniciativas do co meço do período, há um clima de urgência, atribuído a fatores políticos. O governo da fusão, diretamente ligado ao go verno federal, tem preocupação e necessidade de apresentar, de imediato, ações efetivamente positivas que o favoreçam junto â opinião pública e, por extensão, também favoreçam o governo federal.

4.2 PREPARAÇÃO DO CONCERTO OU PRIMEIRAS ATIVIDADES

4.2.1 Criação da obra ou Elaboração do projeto

O patrocinador efetivamente patrocina e os empresários já se instalaram. Vai ter início o concerto.

O primeiro passo ê a composição da obra a ser executada. Para isto, do "staff" de um dos empresários ê escolhido um inspirado compositor. Decide, a partir de um tema musical inovador, compor uma peça sinfônica de grande porte. As difículdades de composição são grandes e por este motivo os dois outros empresários enviam outros compositores para ajudá-lo. Atiram-se ao trabalho com entusiasmo. Nenhum deles possui experiência na composição de peças de grande vulto. Assim, passam-lhes despercebidas complexidades da partitura.

Para maestro da orquestra é escolhido o primeiro compositor. Animado, embora um tanto inseguro - é sua estréia em regência - dá início às atividades preliminares.

Por sugestão de José Peres, o primeiro parque de exposições a ser considerado para um uso alternativo é o Parque Raul Veiga, em Cordeiro. Como se trata de uma proposta educativa, cabe à Secretaria de Educação e Cultura (SEEC) a responsabilidade de melhor definí-la e planejá-la. Tendo em vista a originalidade da proposta, ela é encaminhada, em maio de 1975, à Assessoria de Projetos Especiais da SEEC, para ser elaborado o projeto específico.

Na ocasião, a oferta provoca entre os técnicos impacto e até mesmo descrédito. Como seria possível aproveitar, como escola, pavilhões de exposição de gado? Como fazer a "carteira-cocho" ou o "cocho-carteira", como diz José Peres, para o ensino profissionalizante? Como fazer um trabalho integrado nas áreas de Agricultura, Educação e Saúde? São idéias novas que exigem também respostas novas, um desafio à criatividade dos planejadores.

Superado o impacto inicial da idéia, o desafio é respondido por Circe Navarro Rivas e sua equipe da Assessoria de Projetos Especiais, mediante um projeto de criação de um centro interescolar de terminalidade antecipada, iniciativa pioneira no Estado, proposta com base no artigo nº 76 da Lei 5.692/71, que aborda a possibilidade de antecipação para o 1º Grau da habilitação profissional.

A opção por terminalidade antecipada e não por outras alternativas, como, por exemplo, cursos profissionalizantes em nível de 2º Grau, é feita após diagnóstico, realizado pela equipe de Circe Rivas, sobre a Região em que se insere Cordeiro. Este diagnóstico revela elevado índice de evasao e repetência nas escolas de 1º grau e desinteresse dos

poucos alunos das duas escolas de 2º grau em se manter no campo, já que, por sua condição sócio-econômica, estão interessados em ingressar na universidade. Aponta, pois, a pesquisa não pela conveniência de se oferecer cursos profissionalizantes em nível de 2º grau, mas sim, de se fazer a oferta de cursos em nível de 1º grau, já que esse é o mais elevado grau de ensino atingido pela maioria da população escolar. Indica, além disso, que esses cursos devem oferecer não só atividades que atendam às necessidades e possibilidades agropecuárias, como também, atividades de educação de base, em termos de higiene, saúde, educação física e valorização da cultura local, em oposição ao currículo acadêmico e distanciado da realidade, oferecido pelas escolas locais.

A opção por terminalidade antecipada é de responsabilidade da equipe de Assessoria de Projetos Especiais, pois a ela é dada liberdade para criar a solução do problema, ou seja, o melhor uso para os pavilhões, naquele local e naquele momento. Peres sugerira sua utilização para cursos agropecuários e "... tangenciou bem a situação em termos de sua utilidade. Ele só não localizava a condição em termos pedagógicos", como diz um dos entrevistados. Esta "localização" pedagógica, ou seja, a opção por terminalidade antecipada, cabe à Assessoria de Programas Especiais da SEEC.

Ocorre, porém, uma nova estruturação da SEEC e deixa de existir a Assessoria de Projetos Especiais. Circe Rivas passa a dirigir um novo órgão da SEEC, o Laboratório de Currículos, para onde leva sua equipe e dá continuidade ao planejamento do Projeto do Centro Interescolar de Cordeiro. Participam, também, desta equipe dois representantes da Agricultura, Pery Reis e Jeanice Borges Fortes Bastos, e um representante da Saúde, Samuel Penha Valle.

Apesar de elaborado por elementos das três Secretarias, não se pode, contudo, dizer que o planejamento tenha

sido integrado. Hã encontros entre os representantes da Agricultura e da Educação e encontros entre os representantes da Saúde e da Educação. Entretanto, os planejadores das três Secretarias não têm, nessa fase, contatos conjugados. Também não hã no planejamento participação de nenhum representante local, tomando-se todas as decisões em nível central. A responsabilidade de coordenação dos trabalhos e elaboração final do projeto, bem como das atividades preparatórias para a execução propriamente dita, fica a cargo do Laboratório de Currículos.

No planejamento, são definidas as áreas para os cursos de preparação para o trabalho: Agropecuária, para os meninos e Educação para o Lar, para as meninas. Pery Reis, com a colaboração de Jeanice Bastos, define os cursos agropecuários a serem oferecidos, seus programas e carga horária, com base nos critérios utilizados para os cursos de preparação de mão-de-obra rural da Secretaria de Agricultura. São oferecidos 15 tipos de cursos, cujas cargas horárias variam de 40 horas a 100 horas (V. Anexo nº 4).

Alguns dos cursos têm como pré-requisito a idade, mas apenas quando hã necessidade de maior desenvolvimento físico para a execução das atividades. Este é o caso dos cursos de Inseminador e de Operador de Máquinas Agrícolas, que exigem a idade de 16 anos completos. Dada a defasagem idade-série dos alunos das escolas de 1º Grau da Região, constatada no diagnóstico, somente se condiciona a matrícula à série escolar frequentada pelo aluno nos cursos em que se fazem indispensáveis certos conhecimentos básicos. É o caso, por exemplo, dos cursos de Contabilidade, Cooperativismo e Melhoramento de Arroz, que exigem que o aluno tenha ultrapassado a 6ª série.

Essas decisões são tomadas, em conjunto, pelas Secretarias de Agricultura e da Educação e Cultura. Segundo um dos entrevistados,

"O Dr. Pery explicava os critérios para os cursos. Por exemplo, o curso de Tratorista exige que o garoto já possa dirigir. Então, este curso não poderia ser oferecido a garotos de 12 anos e, sim, a mais velhos. E com isso, em conversa com ele, nós fomos acertando tudo".

Os cursos de Cooperativismo e Contabilidade são incluídos por sugestão de Circe Rivas. Como declara:

"Eu percebi que os alunos precisavam completar a independência de trabalho através de dois cursos que foram associados aos outros: o de cooperativa e o de pequena contabilidade, de maneira que pudessem registrar a atividade deles, organizando-se numa cooperativa e registrando-a para que pudessem vender, como veio a acontecer. A pequena contabilidade seria também para que pudessem fazer pequenos empréstimos, fazer solicitações ao governo, que fossem viáveis a eles".

Os cursos de Educação para o Lar, detalhados pela equipe do Laboratório de Currículos, abrangem dois setores: Vestuário e Alimentação. Os cursos de Alimentação são apoiados nos gêneros fornecidos pela merenda escolar e nos produtos cultivados pelos alunos nos diferentes cursos agropecuários.

Samuel Penha Valle, o representante da Saúde, é quem elabora a programação do curso de Programas de Saúde, curso obrigatório para todos, embora não profissionalizante, com o qual se pretende a transmissão de informações e a aquisição de hábitos que favoreçam as condições de saúde dos alunos e, através deles, da própria comunidade. É ele também quem define a participação da Secretaria de Saúde, quer na capacitação de professores para esses cursos, quer nas atividades da Unidade Sanitária Local junto ao Projeto, detalhando-as cuidadosamente (Rio de Janeiro, 1976, p.66-70).

E, também, previsto o oferecimento de atividades de Educação Física e de Educação Artística no Centro Interescolar, as primeiras, de participação obrigatória para menores de 18 anos, e as outras, facultativas. Com elas se visa a complementar e a enriquecer a parte de educação geral do currículo das escolas de origem dos alunos, pequenas escolas rurais, unidocentes e de limitadíssimos recursos.

4.2.2 Escolha do Spalla ou Indicação do Diretor

O "spalla" é cuidadosamente escolhido. A opção é por um violinista que, anteriormente, já fôra contratado por duas das agências. Suas qualidades são conhecidas e ele é bem aceito pelos demais integrantes da orquestra.

Paralelamente aos trabalhos de planejamento, a Secretaria de Educação decide quem será o Diretor do Centro, ou seja, quem será o responsável em nível local pela implementação do projeto. A escolha recai em Dilma Rohen de Queiroze, conforme Myrthes Wentzel, *"o critério foi a competência"*. Além disso, precisa-se de uma pessoa que tenha penetração na comunidade e, como o projeto é voltado para a área agrícola, é necessário que a pessoa escolhida tenha vivência em agricultura.

A esses critérios Dilma Queiroz também atende, pois, como dela foi dito, *"viveu e trabalhou muitos anos em Cordeiro, é filha de fazendeiro de Cantagalo, nasceu na roça, viveu na roça, respeita o homem do campo"*, além de já trabalhar para a Secretaria de Agricultura e ser casada com um agrônomo que exercera atividades profissionais em Cordeiro.

Indicada para o cargo por Peri Reis, a escolha de Dilma Queiroz agrada a todos os envolvidos no Projeto emuito

contribui para a dinamização das atividades preparatórias em Cordeiro, pois com seu bom relacionamento local, consegue se parar inúmeros obstáculos. Como ela mesma diz:

"Eu levei uma vantagem muito grande: eu morava ali, pasei muitos anos ali dentro. Meu marido foi diretor¹ desde 64, mas em 59 já atuava. Então, cada pessoa ali era uma pesoa conhecida. Ninguém negava um favor que se pedisse: se você pedia para trabalhar dobrado, todos concordavam. Tudo isso favoreceu muito".

4.2.3 Propaganda do Concerto ou Sensibilidade da Comunidade

Para atrair um grande público, a propaganda é intensa. Cartazes, anúncios nos jornais e nas rádios, distribuição de folhetos de porta em porta são recursos utilizados para a divulgação do concerto.

Toda idéia nova costuma acarretar uma reação, nem sempre favorável. Daí a preocupação dos planejadores com a sensibilização da comunidade para os cursos de terminalidade antecipada, visto que a novidade proposta se acrescia o fato de as atividades agropecuárias não serem, tradicionalmente, consideradas como atividades nobres, bem aceitas pela população fluminense. Nas entrevistas é ressaltado que, em Cordeiro, os pais que moram na zona rural e já trabalham na lavoura, não querem para seus filhos a continuidade das limitações de suas próprias vidas e não desejam para eles cursos agrícolas: querem que "aprendam a bater máquina (datilografia)". Os pais que moram na cidade, como declara um entrevistado, "dependendo do meio social, acham que botar a mão numa enxada, é um negócio meio degradante". Assustava, tam

¹ Referência a Fernando Queiroz que foi Diretor do Posto Zootécnico de Cordeiro, órgão da Secretaria de Agricultura, instalado no Parque Raul Veiga, de 1964 a 1975, ano em que foi nomeado Assessor do Secretário de Estado de Agricultura.

bem, aos pais a viagem a ser feita de ônibus pela rodovia, pois, havia alunos de localidades distantes até 70 km de Cordeiro, que seriam atendidos no Centro Interescolar.

Intensa campanha de mobilização da comunidade é iniciada cerca de três meses antes da inauguração do Centro Interescolar. O chamado "*trabalho de sensibilização*" não é tarefa fácil. Em verdade, é uma inculcação de valores, um esforço de levar a população a valorizar as atividades agropecuárias. Deste trabalho participam ativamente elementos da ACAR/RJ, atual EMATER, indo às residências, fazendo reuniões, procurando mostrar as vantagens que a terminalidade antecipada pode trazer aos alunos e valorizando o trabalho do homem do campo. Esta sensibilização é feita, também, junto às pessoas que poderiam vir a oferecer empregos aos egressos dos cursos.

4.2.4 Ensaaios ou Preparação dos Docentes

Para constituir a orquestra, os músicos são escolhidos. A maioria não se conhece entre si, nunca integrou uma orquestra e desconhece, além disso, algumas notações musicais novas, empregadas na partitura. É preciso aparar arestas. Iniciam-se os ensaios.

Para que se pudesse dar execução ao projeto de terminalidade antecipada, precisa-se capacitar recursos humanos, pois toda uma nova proposta educacional está sendo apresentada. Hã também currículos novos e, uma nova metodologia de trabalho a serem divulgados.

Organizam-se, então, cursos de treinamento para os futuros docentes do Centro Interescolar, selecionados em nível local, enquanto se ultima em nível central o planejamento.

Os docentes dos cursos de agropecuária são quatro técnicos da EMATER, que já detêm a informação específica. A eles, o Laboratório de Currículos dá um treinamento pedagógico, que possibilita o conhecimento dos objetivos do trabalho, da metodologia e da didática desejável. Esse treinamento é feito em Cordeiro.

A reciclagem dos docentes que atuavam em Educação para o Lar, de Programas de Saúde e Educação Artística, é um pouco mais difícil, dada a inexistência no local de professores habilitados para tal. As professoras indicadas, professoras de curso primário, além da metodologia, precisam também obter um mínimo de conhecimentos específicos. A preparação dos professores de Educação para o Lar é realizada por elementos do Laboratório de Currículos e por professores do SENAC, em Cordeiro, enquanto que a preparação dos docentes de Programas de Saúde é feita em curso intensivo de 60 horas, em Niterói, com a participação da Secretaria de Saúde. Já a preparação dos professores para Educação Artística é feita na Escolinha de Arte do Rio de Janeiro, por Augusto Rodrigues, pois os planejadores pretendem que pela Educação Artística, em Cordeiro, a arte tenha:

"um espaço próprio no sentido de uma motivação das crianças para conhecimento do próprio corpo, das possibilidades criativas e de (oferecer) oportunidades de criar livremente com todos os materiais".

Posteriormente, antes da inauguração do Centro Interescolar, faz-se, em Cordeiro, uma reunião geral dos técnicos do Laboratório de Currículos com todo o pessoal que ali iria atuar, reforçando, como dizem, "basicamente aquilo que a gente tinha como idéia de metodologia: nunca dar ao aluno nada pronto, mas fazer com que ele fosse descobrindo as coisas para poder entender o que estava sendo feito e o que se pretendia".

4.2.5 Arrumação do Palco ou Reforma das Instalações

Paralelamente aos ensaios, o palco começa a ser preparado para o concerto. Com criatividade, evitam-se grandes gastos.

Um parque de exposição agropecuárias se constitui, geralmente, de uma pista ou arena de desfile e de amplos pavilhões onde ficam estabulados os animais e expostos os produtos. O Parque Raul Veiga também é assim e, além do mais, dotado de outras instalações, como churrascaria, restaurante dos tratadores e ampla área plantada com forrageiras. Este espaço físico, como se apresentava normalmente, não se adequa às atividades do Projeto, daí, prosseguindo os preparativos para implantar o Centro, são feitas as adaptações necessárias nos galpões de exposição. Estas adaptações precisam ser facilmente removíveis, pois, anualmente, na época da Exposição, os galpões devem poder ser reutilizados para a destinação original, única condição que é estabelecida pela Secretaria de Agricultura, quando da cessão do Parque.

O trabalho de adaptação é realizado animadamente e com grande empenho. Os técnicos do Laboratório de Currículos e da Secretaria de Agricultura dele participam entusiasmadamente, lado a lado com os operários, ajudando a pregar, a pintar, a colocar móveis, a arrumar armários, a instalar equipamentos. Assim, o Pavilhão de Exposição Agro-Industrial se transforma em salas de aulas reversíveis, a churrascaria, em salas de Educação para o Lar, o Centro de Treinamento, em salas de Educação Artística, Biblioteca e Serviço de Orientação Pedagógica, e as pistas de desfile, em campos de esportes.

Posteriormente, por sinal, quando o Centro Intercolar é visitado por um grupo de Secretários de Estado de Edu

cação dos Estados Unidos, a adaptação do espaço físico, é "um dos motivos que os fez ficarem encantados, porque ali não havia um gasto maior. Aproveitou-se tudo o que havia; foi quase uma improvisação, mas uma improvisação bem feita", comenta um entrevistado.

As despesas com a adaptação são pequenas - cerca de 15 mil cruzeiros" - foi dito, pagas pela Secretaria de Educação, que também fornece o mobiliário e equipamento para os cursos, à exceção dos de agropecuária, cujo custeio total é assumido pela Secretaria de Agricultura.

4.2.6 Reformulação da partitura ou Alteração do Projeto

Na urgência de grandes realizações, o empresário principal resolve ampliar o espetáculo. O patrocinador e os outros dois empresários não se opõem à idéia.

Nova composição é encomendada, agora com um tema definido, porém muito mais complexo. A partitura original é alterada e seu tema gerador passa a subtema na nova obra.

O tempo de que dispõem os compositores é escasso. A experiência, pouca. E, na partitura alterada, resultam imprecisas, às vezes até omitidas, as indicações agógicas, dinâmicas, de fraseado e de articulação.

O planejamento do projeto de Cordeiro já está adiantado quando se define a reestruturação administrativa da Secretaria de Educação, que foi elaborada consoante as diretrizes da política de Regionalização do Estado.

Considerando a natureza, a complexidade e a interdependência dos problemas educacionais e culturais, a Secretaria

ria de Educação resolve dar-lhes um tratamento sistêmico e compor uma organização que refletisse a abordagem adotada. A Teoria Geral de Sistemas aplicada à organização dos trabalhos de educação e cultura é apresentada como constituindo "um esforço de integração de todas as atividades pertinentes ao setor e cujo objetivo final é o desenvolvimento pleno da pesoa humana, quer como ser individual, capaz de interiorizar-se na busca do próprio eu, quer como ser social, que são se realiza em presença do outro". (Rio de Janeiro, 1975, p.9).

A partir da concepção sistêmica, propõe a Secretaria de Educação um novo modelo de escola que, em contraposição à escola tradicional, seria descentralizada, numa estrutura aberta, com fronteiras diluídas. A escola passa a ser toda a comunidade, com suas pessoas e suas instituições: museus, escritórios, igrejas, fábricas, quartéis, cooperativas, comércio, até mesmo, parques de exposições.

Era o projeto da *cidade educativa*, que abria perspectivas para a solução integrada dos problemas educacionais, pela elaboração de planos conjuntos com as Secretarias de Estado de Agricultura e Abastecimento, de Saúde e de Indústria, Comércio e Turismo, evitando-se, assim, desperdício de recursos e dispersão de esforços e criando-se condições para a união da educação, cultura, trabalho e lazer. Por conseguinte, a partir desta concepção de escola, a coletividade estadual, as comunidades regionais e locais passam a ser vistas como instituições eminentemente educativas, cada uma delas devendo assumir a sua parcela de responsabilidade na ação educativa e cultural.

Nesse sentido, a Secretaria de Agricultura mais uma vez colabora com a Secretaria de Educação, permitindo-lhe, também, a transferência da Inspeção de Ensino de Cordeiro, que estava mal instalada, para o Parque Raul Veiga, onde havia espaço físico disponível.

Ao estudar a transferência da Inspetoria, Myrthes Wentzel decidiu que, em vez de transferi-la como Inspetoria para, pouco depois, transformá-la em Núcleo Comunitário de Educação, Cultura e Trabalho (NCECT), se fizesse de imediato a criação do NCECT de Cordeiro, dentro da nova estrutura administrativa prevista para os Núcleos.

Coube à equipe de Circe Rivas a tarefa de ampliar o projeto de Cordeiro transformando-o em projeto de criação do NCECT. Este projeto abrange o projeto do Centro Interescolar, pois os Núcleos têm também a função de escola-experimental, mas, além disto, define a estrutura administrativa do novo órgão. Deste modo, entrelaçam-se as ações para a criação do NCECT de Cordeiro e do Centro Interescolar. No projeto definitivo, os objetivos foram assim definidos:

" . Dinamizar o processo do ensino regular, em função da especificidade da REGIÃO-PROGRAMA V, de modo que os pontos críticos do sistema educacional - tais como evasão escolar, alto índice de repetência na 1ª série, defasagem entre a faixa etária e a série escolar - sejam atendidos no nível do indivíduo e das necessidades comunitárias.

. Implantar currículos que, através de novas metodologias, possibilitem a Terminalidade Antecipada, em nível de 1º grau, para a formação de mão-de-obra qualificada e integração de educação, cultura, saúde, trabalho, recreação e lazer.

. Possibilitar a ação do Núcleo como centro irradiador de conhecimento, difusor de inovações que atendam aos problemas regionais de agropecuária, e despertem real interesse pelo setor primário da economia.

. Assessorar e proporcionar meios de constante atualização ao corpo docente da REGIÃO-PROGRAMA V, para o aproveitamento pleno dos recursos materiais e humanos da comunidade.

. Determinar, a partir da sondagem de aptidões, alternativas de cursos profissionalizantes no 2º grau, que atendam às necessidades sócio-econômicas da REGIÃO-PROGRAMA V e às aspirações do aluno, possibilitando, igualmente, sua realização como membro da comunidade em que vive.

. Acompanhar e avaliar permanentemente a experiência piloto desenvolvida na implantação do Núcleo Comunitário de Cordeiro, com vistas à futura criação de outros Núcleos.

. Promover o estreito relacionamento entre o Núcleo e a infra-estrutura de Cooperativas, de pequenas empresas, bem como de entidades públicas e privadas que atuam nos diversos setores econômicos, culturais e educacionais da região, de modo a possibilitar, pela convergência de esforços, a globalização dos objetivos da Secretaria de Educação e Cultura do Estado do Rio de Janeiro". (Rio de Janeiro, 1975, p.15).

São objetivos que se referem tanto à terminalidade antecipada, quanto ao próprio NCECT de Cordeiro, e esta duplicidade é resultado da adaptação que o projeto inicial sofreu para se transformar em projeto de criação do NCECT de Cordeiro.

A inexperiência da equipe do Laboratório de Currículos em planejamento - este era o primeiro projeto que elaboravam - faz com que os objetivos da terminalidade antecipada fiquem diluídos, confundidos com os objetivos do NCECT. O que se pretendia com a terminalidade antecipada não está explicitamente registrado, ficou na cabeça das pessoas que fizeram o projeto. E, como no decorrer do tempo, há alteração dos atores e pensamentos se perdem, a redação equívoca dos objetivos forçosamente vem a acarretar dificuldades à implementação da política de terminalidade antecipada, em referência à qual apenas se esboçara um vaguíssimo desejável.

Decidida a criação do NCECT de Cordeiro, Dilma Queiroz, como já indicamos, é escolhida para ser a primeira Diretora. A escolha, porém, é feita com muito pouca antecedência. Como diz Dilma:

"... de repente, nas vésperas da inauguração, D. Myrthes falou: - 'Não é só isso; você vai assumir o primeiro Núcleo. (...) Assim, tudo tomou um rumo totalmente diferente. Eu vim aqui em baixo (no Rio) e o professor Hêlio Ribeiro começou a me perguntar as coisas, como ia ser feito isso e aquilo, e aí é que eu fiquei sabendo que tinha apanhado a administração do Município inteiro'".

Para constituir a equipe que atuaria no NCECT de Cordeiro, Dilma Queiroz é autorizada a requisitar os elementos que quisesse, até mesmo de outros municípios, o que muitas vezes faz com um simples memorando. Segundo declara, "conseguiu a melhor equipe que se poderia formar". Não são consideradas relevantes nem a ligação político-partidária dessas pessoas, nem a inexistência de um relacionamento pessoal com a direção: "O critério, afirma Dilma, foi a competência profissional". Em suas próprias palavras, "o NCECT de Cordeiro serviu de 'cobaia' para os demais".

Instalado antes mesmo da formalização da reorganização regional da SEEC, sem ligação direta com nenhum CRECT, o NCECT de Cordeiro só posteriormente se liga ao CRECT de Nova Friburgo, quando já institucionalizada a nova organização administrativa, e praticamente autônomo, por todo o período 1975-79.

Uma certa informalidade, uma "quebra da burocracia", como é dito, ocorre no relacionamento da direção do NCECT de Cordeiro com a administração central por todo o período 1975-79. A possibilidade de relacionar-se diretamente com os diferentes órgãos centrais da SEEC sem a intermediação de

um CRECT é, inclusive, apontada como um dos fatores facilitadores da implementação da terminalidade antecipada. É destacado, também, nas entrevistas que, devido ao grande interesse na rápida instalação do Núcleo e dos cursos de Terminalidade Antecipada, não ocorre dificuldade maior na obtenção de recursos na fase preparatória, sendo até utilizados mecanismos não-burocráticos para agilizar a aquisição do material necessário.

No decorrer da implementação, alguma coisa é conseguida em nível local pela intermediação de Dilma Queiroz, informalmente. Contudo, não há participação das autoridades municipais nem se consegue um envolvimento maior da comunidade. Cordeiro, "além de ser um município pobre, não atende muito ao apelo comunitário", nos dizem.

A maioria dos entrevistados atuantes no período 1975-79 enfatiza o entusiasmo - a "empolgação", como é chamado nos depoimentos - que dominou os implementadores quer na elaboração do Projeto, quer em sua realização na prática. Um dos entrevistados, apresentando seu próprio ponto de vista, define este entusiasmo como sendo:

"o desejo que o homem tem de transgredir a ordem estabelecida, pois a ordem, presidida pela razão, castra inteiramente o desejo do homem, porque o desejo do homem é que vem justamente transgredir a rotina mecanizada em que todos estamos inseridos para sermos repetitivos e que nos aproxima da morte. A ordem está muito realizada para o controle do desejo do homem, porque o desejo do homem é que dá a ele a força para se colocar no produto de seu trabalho e se sentir como autor daquele trabalho. Cordeiro apresentou uma transgressão na ordem. Cordeiro é desejo, desejo realizado".

A elevada motivação da grande maioria dos implementadores de todos os níveis facilita a implementação do Pro-

jeto, neste período. Entretanto, não temos dados, por falta de entrevistas de controle, que confirmem que o entusiasmo pelo Projeto tenha sido partilhado pela clientela e pela comunidade como um todo.

4.3 PRIMEIRA VARIAÇÃO - ALLEGRO MA NON TROPPO - OU IMPLEMENTAÇÃO NO PERÍODO 1975-79

4.3.1 Começo do Concerto ou Início da Execução

Acendem-se os refletores. A orquestra inicia a execução com grande entusiasmo: é a primeira variação.

Os poucos ensaios, a insuficiente prática de orquestra, o reduzido domínio técnico dos instrumentos, somados às falhas da partitura e à pequena experiência do maestro, fazem com que a execução, apesar de entusiástica, por vezes, seja vacilante. É um ALLEGRO... MA NON TROPPO.

A recriação começa a se distanciar de um texto musical não muito claro.

No mês de julho, tradicionalmente, realiza-se a Exposição Agropecuária anual de Cordeiro. É, para o Município, um evento de grande importância e atrai expositores e muitos visitantes dos municípios vizinhos. Era desejo de José Peres e Myrthes Wentzel que coincidisse com essa festividade a inauguração do Núcleo de Cordeiro. Afinal, ele significava o passo inicial da descentralização da educação no Estado e uma comprovação da integração das Secretarias de Estado. Seria, pois, interessante que o evento tivesse bastante publicidade. E que melhor época que não essa? Porém, não foi possível, "por mais que se fizesse tudo a toque-de-caixa", que os preparativos necessários ficassem concluídos a tempo. Assim, apenas em 8 de setembro de 1975, é inaugurado o primeiro

Núcleo Comunitário de Educação, Cultura e Trabalho do Estado do Rio de Janeiro, ao som de pequena banda de música local, enquanto espocavam foguetes e rojões, como é costume nas festas do interior fluminense.

Mas, como funcionaria o Centro? De acordo com o Projeto, o Centro Interescolar se destina a qualificar o aluno do 1º Grau para o trabalho, ao mesmo tempo que possibilita a construção de indicadores para orientar as alternativas profissionalizantes a serem oferecidas no ensino de 2º Grau. Além disso pretendia-se, através dele, ampliar as situações de ensino-aprendizagem, "*promovendo um processo educacional contínuo e integrador das forças vivas da comunidade*". (Rio de Janeiro, 1976, p.11).

Os alunos deveriam se matricular num dos cursos oferecidos: agropecuários ou de Educação para o Lar. Seria obrigatório para todos a participação em atividades de Programas de Saúde e, para os menores de 18 anos, nas atividades de Educação Física. As atividades artísticas, desenvolvidas através da Escolinha de Arte, teriam participação facultativa.

Seriam atendidos não só os alunos do município de Cordeiro, mas também, os dos demais municípios da Região Programa V, também denominada Serrana: Bom Jardim, Cantagalo, Duas Barras, Nova Friburgo, Santa Madalena, São Sebastião do Alto e Trajano de Moraes, dando-se prioridade aos alunos das escolas rurais. Os alunos iriam de ônibus de seus municípios para o Centro Interescolar, em horários diversos do seu horário regular de aulas nas escolas, e, após as atividades, seriam levados de volta. No Centro, além das atividades, receberiam almoço e merenda, sendo que os alunos que fossem ao Centro no 1º turno almoçariam ao término das atividades e os do 2º turno, ao chegarem ao Centro.

Os cursos de terminalidade antecipada têm início no dia seguinte à inauguração, em 9 de setembro de 1975. Uma das primeiras dificuldades da execução é o transporte dos alunos, pois o ônibus que estava previsto para o Núcleo no planejamento não é fornecido, por falta de verba. A solução para o problema do transporte dos alunos surge dos esforços de Dilma Queiroz, que, valendo-se de suas relações com a comunidade, consegue do proprietário do Expresso Pinto & Palma, empresa de viação do Município de Cantagalo, o transporte para os alunos. O transporte começa em confiança, antes mesmo da assinatura de convênio com o Estado para seu pagamento.

O convênio que vem a ser feito com a empresa de viação deve ser renovado, anualmente, e esta renovação, apesar de sempre conseguida, demanda esforços e inúmeras viagens da Diretora do NCECT de Cordeiro ao Rio de Janeiro. Sobre esta dificuldade assim se pronuncia Dilma Queiroz:

Todo ano era uma batalha. Lá (na SEEC) me diziam:

"Pode começar, que esse convênio vai sair!" Aí, se começava antes do convênio ser assinado. Mas, se a gente não fizesse assim, o trabalho não saía. Graças a Deus, eu tive uma sorte louca. Era sempre assinado.

Como o Projeto é experimental, o Laboratório de Currículos decide que o atendimento aos municípios previstos deve ser feito gradativamente. Assim, nesse primeiro momento, são atendidos alunos de apenas três Municípios: Cordeiro, Cantagalo e Bom Jardim, pois, como é dito, "não se sabia se o que estava previsto em termos teóricos daria certo na prática".

Atende-se nestes primeiros cursos, segundo informação de um dos elementos do Laboratório de Currículos, "quatrocentos e poucos alunos". Ao término do primeiro período

letivo se constata que, por serem os cursos organizados predominantemente por idade, tinham resultado turmas qualitativamente muito heterogêneas. Por decisão conjunta dos docentes e dos técnicos do Laboratório de Currículos, cria-se por isso um ciclo básico de 30 h/aula, destinado a dar aos alunos um nivelamento dos conhecimentos que fossem indispensáveis aos cursos e, em alguns casos, provê-los de um mínimo de prática agrícola. E por eles também decidido que, com o auxílio do Serviço de Orientação Educacional, sejam dadas aos alunos informações sobre os cursos antes da sua realização, para que não apenas pudessem optar por aqueles que mais lhes agradassem, mas que estes também fossem compatíveis com sua idade. Procura-se com isto evitar que se repetisse a demanda excessiva a certos cursos, em especial o de Tratorista. Como diz um entrevistado: *"Quem não gostaria de aprender a dirigir um trator? O trator é o primeiro passo para o automóvel e o caminhão"*. Porém, é impossível atender a todos os pretendentes, quer pela quantidade, quer pela pouca idade (menos de 16 anos) de muitos dos candidatos ao curso.

Quatro técnicos agrícolas cedidos pela EMATER, coordenados pelo agrônomo Lauro Nardotto Conde são os docentes dos cursos agropecuários. Infelizmente, porém, são frequentemente substituídos, devido a transferências para outros postos da EMATER. Isto faz com que, no decorrer do tempo, vá se diluindo o objetivo específico dos cursos, pois os novos técnicos não são treinados para o tipo de trabalho que deles se espera.

O local onde são feitas as plantações dos cursos - o *horto*, como é chamado - dista dois quilômetros da estrada do Núcleo. Os alunos têm de percorrer a pé esta distância, quatro vezes ao dia: ao chegar, na hora da merenda (ida e volta) e ao sair, o que acarreta, além do cansaço, desmotivação e gasto de tempo. Como tentativa de solucionar o problema, utiliza-se uma kombi da EMATER para o transporte interno dos

alunos. Após algum tempo, o Diretor da EMATER, Walnick Mendes Bezerra proíbe seu uso, argumentando, segundo um dos entrevistados, que "*não era função da EMATER dar recursos materiais e estava-se onerando a empresa com coisas que não eram de sua responsabilidade*".

Diferentes informações recolhidas em nível local deixam entrever que o Diretor da EMATER não aceitava bem o projeito de Cordeiro: "*Talvez ele achasse que estávamos mudando o rumo da EMATER*" ou que "*a Secretaria de Educação estava entrando na área dele*". "*Pelo modo como procedia, dava a entender que não gostava*". Além disso, acrescentam que quando lhe pediram para ceder mais um técnico para auxiliar o trabalho, pois havia a intenção de se ampliar o projeto com um atendimento descentralizado, em locais onde o ônibus não teria possibilidade de chegar para apanhar os alunos, o pedido foi negado. "*E tinha o técnico lá*", queixam-se.

Mesmo com limitações, o projeto descentralizado começa em 1977, em duas escolas de difícil acesso do Município de Cordeiro. É uma iniciativa dos implementadores do nível local, planejada e executada por elementos da Região, tendo Dilma Queiroz conseguido a participação da Fundação Leão XIII de Cantagalo e da Fundação Estadual de Educação ao Menor (FEEM), de Cordeiro, que cedem docentes para os cursos de trabalhos manuais e corte-e-costura. O projeto descentralizado oferece, também, atividades de Técnicas Agrícolas e de Programas de Saúde sob a orientação de professores do NCECT e dos técnicos da EMATER que atuam no Núcleo. O atendimento abrange, além dos alunos, as mães e os pais.

A boa vontade de todos os docentes é ressaltada em entrevistas. O grande problema apresentado é o transporte dos docentes. Quando possível, este transporte é feito na viatura do Núcleo, o único veículo que há para atender a todos os projetos e atividades do NCECT de Cordeiro. A maior

parte das vezes, no entanto, é feito em automóveis particulares, cedidos para tal. Apesar das dificuldades, o projeto descentralizado é mantido em funcionamento durante toda esta gestão, sendo, porém, desativado em 1980.

Durante algum tempo, os cursos de agropecuária são complementados com aulas de pequena contabilidade, dadas por um elemento da comunidade, gratuitamente. Não se consegue, porém, continuar a contar indefinidamente com participantes voluntários e gratuitos e, como não há no NCECT professor disponível qualificado para ensinar contabilidade, estas atividades se encerram.

Também complementando os cursos de agropecuária, são oferecidas noções de cooperativismo, pois, diz um entrevistado:

"não bastava àquelas crianças serem dotadas de uma possibilidade de realizar uma atividade específica, (...) eles precisam completar a independência do trabalho deles (...) organizando-se numa cooperativa e registrando-a para que pudesse vender".

A cooperativa dos alunos é criada em 1976, com o nome de Associação de Alunos Rurais de Cordeiro, passando a produção a ser vendida pelos próprios alunos e o lucro dividido em duas partes: 60% para a compra de novos insumos e 40% a serem repartidos pelos associados. A parcela dos alunos é depositada em caderneta de poupança. No final do ano, os próprios alunos fazem a repartição das cotas dos associados, utilizando um sistema de pontos por participação no trabalho, que indica quanto cada um ganhará.

O número de associados é pequeno, porque ser associado implica maior dedicação aos trabalhos, o que exige

disponibilidade de tempo, inclusive aos sábados, domingos e feriados, pois os animais têm de ser alimentados e as plantações regadas.

Os problemas do transporte interno dos alunos e do transporte da produção para venda no mercado são solucionados por algum tempo pela Associação, que consegue recursos para comprar uma *kombi* de segunda mão. Porém, o custo da manutenção e do combustível torna-se muito elevado e a *kombi* tem de ser vendida. A venda dos produtos fica sendo feita em barraquinhas, na calçada, em frente ao portão principal do NCECT. O transporte interno continua inexistente.

Durante o período de 1975-79, a Secretaria de Agricultura dá todo o apoio material necessário aos cursos agropecuários. Todos os insumos - ferramentas, sementes, defensivos, óleo para o trator e máquinas - são fornecidos totalmente de início, e depois, quando já há produção, complementando as necessidades não suprimidas pela parcela que a Associação dos Alunos recebe da venda dos produtos.

4.3.2 Ausência dos Metais ou Omissão da Secretaria de Saúde

Apesar de presentes aos ensaios, os metais contratados não comparecem ao concerto. Ninguém sabe porquê. Comenta-se até - um tanto malevolamente - que estes instrumentistas, acostumados a tocar sozinhos ou em fanfarras, resistem à idéia de integrar uma orquestra de naipes diferenciados.

Tentativas são feitas para conseguir que participem do concerto, ou mesmo, a vinda de instrumentistas substitutos. Frustrados os esforços, prossegue a execução. Com a orquestra desfalcada, distancia-se um pouco mais da criação a já empobrecida recriação.

Na implementação do Projeto de Terminalidade Antecipada, *"a menina-dos-olhos do Estado"*, como diz um dos entrevistados, há participação muito ativa das Secretarias de Educação e de Agricultura. O mesmo, entretanto, não ocorre com a Secretaria de Saúde. Sua participação consiste, basicamente, na elaboração da programação do curso *"Programa de Saúde"* e em dar o treinamento inicial para os professores que atuariam nesses cursos. Quanto às atividades médico-odonto-lógicas a serem realizadas em nível local, quando da implementação do Projeto, pouco se concretiza. No que se refere à parte profilática, reduz-se apenas a rotina de vacinação à população em geral. Quanto ao pretendido acompanhamento biopsicomotor do aluno, desde seu ingresso até a saída do Centro Interescolar, como fora previsto, nada é feito.

Os entrevistados identificam diferentes fatores que provocam o distanciamento da Secretaria de Saúde. Uma das explicações dadas para a omissão da Secretaria de Saúde, foi que *"ela não se sentia co-responsável, por não ter participado bem do projeto inicial"*.

Outro entrevistado identifica a falta de um envolvimento da Secretaria de Saúde como consequência da não-indicação de um elemento para substituir Samuel Penha Valle, o representante da Secretaria de Saúde no grupo de trabalho do Projeto, quando este, pouco depois de começar a execução, se afastou por ter sido nomeado para outro cargo na Secretaria. A este respeito, um entrevistado até levanta uma questão: *"Poder-se-ia considerar a não-indicação de um substituto para o Dr. Samuel como uma estratégia para a Secretaria de Saúde se furtar a compromissos que não podia ou não queria cumprir?"*. Não conseguimos, no entanto, confirmá-la ou negá-la.

Já um outro entrevistado apresenta a versão de que a omissão desta Secretaria decorre de uma não-assimilação da filosofia que norteava o projeto:

"Era uma filosofia nova, para a qual o pessoal da Secretaria de Saúde não estava devidamente preparado para aceitar e que implicava num comportamento diferente, num entendimento, numa integração, tendo em vista um objetivo único a alcançar".

Daí terem surgido dificuldades operacionais, especialmente em nível local, pois, como afirma, *"todo projeto novo, toda idéia nova implica resistência, ainda que passiva"*.

Também foi apontado como determinante da omissão da Saúde o fato de *"os dirigentes das unidades locais da Saúde nem sempre estarem preparados administrativamente para o exercício do cargo"*, e *"não terem condições técnicas para introduzir inovações e enfrentar os obstáculos"*. Além disso, por seus cargos serem geralmente políticos, *"não há interesse num comprometimento com uma idéia nova"*. Um outro entrevistado, atribui o afastamento da Secretaria de Saúde a um *"choque de estrelas"* em nível central, por ter esta Secretaria se considerado ofuscada e insuficientemente prestigiada pelas Secretarias de Agricultura e Educação.

Com tal diversidade de opiniões se complica a questão da omissão da Secretaria de Saúde. Na tentativa de identificação do fator ou fatores que determinaram o comportamento da Secretaria de Saúde no período 1975-79, procuramos esclarecimento junto ao Subsecretário da Saúde desse período, Eurico Suzart de Carvalho Filho, uma vez que o titular da Secretaria de Saúde, Dr. Pantoja, falecera em 1979. Eurico Carvalho Filho, primeiramente, aponta as dificuldades que a Secretaria de Saúde teve de enfrentar com a fusão, que exigiu que se criasse uma nova estrutura para atender à área correspondente aos dois Estados que haviam se transformado em um. Além disso, como ocorreria a criação do Município do Rio de Janeiro, conseqüentemente, havia a necessidade de se criar

para ele uma nova estrutura. "A grande dificuldade - diz - foi que tudo teria de ser feito com muita pressa para que se pudesse cumprir num prazo de apenas quatro anos, a determinação federal e realizar em caráter irreversível a fusão dos dois Estados".

Para esclarecer como a Secretaria de Saúde em meio a sérias dificuldades, aceitara participar do projeto de Cordeiro, diz ele:

"é natural que haja o desejo de se executar o máximo, en tão se começa a programar, a programar, sem se perceber bem o alcance disso e a possibilidade de atingir o objetivo".

Acrescenta, ainda, que as condições dos Postos de Saúde eram tão precárias que a Secretaria de Saúde teve de construir, simultaneamente, vinte e seis Centros de Saúde, co mo passaram a ser denominados. O de Cordeiro era um deles e em sua construção houve atrasos. As obras foram executadas pela Secretaria de Saúde: "À Saúde competia apenas transferir recursos financeiros para que as obras fossem executadas". Elas ficaram a cargo da Secretaria de Obras, através da Empresa de Obras Públicas (EMOP) que era a executora de todos os projetos de construção das diferentes Secretarias. Houve atrasos na execução, "nós não podíamos estar exigindo mais do que era feito pela EMOP". Terminadas as obras, surgem outras dificuldades decorrentes do demorado processo de aquisição de equipamento:

"As licitações têm de seguir seu ritual, que não é muito ágil. A tramitação desses processos necessita de uma série de aprovações e o que às vezes acontece é que, quando chega o momento do APROVE-SE, os recursos reservados para aquela finalidade, no regime inflacionário em que nós estamos, já são insuficientes. Isso impede a aquisição in totum daquilo que estava previsto e exige o início de um outro processo, também

demorado, que é a suplementação de recursos. Isto, em termos de serviço público, é um processo realmente longo, cansativo, em que se perde muito tempo útil, o que impede de se executar determinados projetos. (...) Havia boa vontade, as Secretarias estavam interessadas, mas problemas desse tipo - administrativos - interferiram no desenvolvimento da programação".

A opinião de Carvalho Filho sobre o Projeto de Terminalidade Antecipada é que "a idéia é boa, o Projeto é válido, deve ser estimulado", mas "o momento foi inoportuno".

A Secretaria de Saúde, depois da elaboração do Projeto, transferiu a responsabilidade de suas atividades para o Posto Médico de Cordeiro, uma vez que elas consistiam, como diz Carvalho Filho, confirmando o que estava escrito no Projeto, "em examinar os alunos, ver as condições de Saúde de cada um e tratar na medida da necessidade. (...) Como medida preventiva, fazer a parte de acuidade visual e auditiva e examinar todas as crianças que faziam parte do Projeto, com examine inclusive laboratorial, porque quase sempre, na zona rural, são portadores de verminose, tratada a verminoso, se acompanhada de anemia, também fazer a correção desse anemia expoliativa".

O Centro de Saúde local, nessa época, estava ainda precariamente instalado num prédio onde, nos fundos, funcionava o INPS. Sobre o fato, assim se pronuncia um dos entrevistados:

"Havia uma problemática resultante dessa aparente integração: na verdade, não se processava uma integração entre a Secretaria de Saúde e o INPS, como não existe até hoje. Então surgiam problemas de natureza técnica e problemas de natureza administrativa, decorrentes dessa não-integração. E esses problemas, obviamente, repercutiam na execução do Projeto".

E continua afirmando, também, que, em nível local:

"o acompanhamento das crianças não estava sendo feito de acordo com o plano (o Projeto), porque estava havendo uma percepção não adequada do plano (do Projeto)".

A explicação dada para o não-envolvimento da equipe local da Saúde no Projeto é que:

"não havia interesse, nem motivação para a execução de tarefas fora da rotina, tarefas que eram vistas como trabalho extra e sem significação maior".

A crítica vai ainda mais longe:

"A unidade médica de Cordeiro estava, na época, eivada daqueles vícios, daqueles costumes, daqueles erros que se costumam cometer no interior, porque o indivíduo faz da unidade não o ponto fundamental da sua atuação, mas um ponto secundário. A equipe do Posto de Saúde não era uma equipe jovem, e, sim, constituída de pessoas de meia idade, pessoas sedimentadas num determinado tipo de comportamento, numa maneira de trabalhar".

Buscando resolver o impasse criado pela omissão da Secretaria de Saúde, ainda no período 1975-79, é feita uma tentativa por parte do Laboratório de Currículos de introduzir no Projeto, em substituição à Secretaria de Saúde, a Faculdade de Medicina da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Esta instituição manifestara um grande interesse no Projeto, pois *"o viram como alguma coisa muito fecunda, atendendo a uma necessidade"*. Contudo, a idéia não se concretizou e a explicação dada é que *"a Universidade não detém total independência, tem vinculação com Secretarias de Estado, e como não fazia parte do grupo inicial do Programa,*

não houve facilidade de passar para ela a parte da Saúde". Com isso, a SEEC, frustradas todas as tentativas que fez junto à Secretaria de Saúde, acomodou-se à situação, fazendo apenas um novo esforço de engajar a Saúde, na gestão seguinte, quando da elaboração do segundo Programa de Ação Integrada.

4.3.3 Sinfonias (Des)Concertantes ou Cruzamento de Projetos

Sendo grande o palco do concerto, eis que outra orquestra nele se instala e começa a tocar, sob a batuta de seu próprio maestro, indiferentes ao que já acontecia.

A platéia, a princípio confusa, pouco a pouco tem sua atenção desviada para a nova peça. A nova música era conhecida e cômoda aos ouvidos: canções de roda...

As dificuldades iniciais da execução estão sendo superadas e os cursos tendo o desenvolvimento planejado, quando outro projeto, o "Projeto de Implantação da Formação Especial nas Escolas de 1º Grau da Rede Estadual de Ensino", é também iniciado no NCECT de Cordeiro. Este projeto, de responsabilidade da Coordenação de Ensino de 1º Grau da SEEC, visa à implantação gradativa da Formação Especial regular nas escolas de 1º grau da rede estadual. É introduzido em Cordeiro, em 1978, atendendo às quatro áreas da Formação Especial: Artes Industriais, Educação para o Lar, Técnicas Comerciais e Técnicas Agrícolas, visando, como está previsto na Lei 5.692, a sondagem de aptidões e a iniciação para o trabalho, porém, mais especificamente a primeira.

Com isso passam a coexistir no NCECT dois tipos de cursos agrícolas, com orientação distintas e gerenciados por dois órgãos diferentes, o Laboratório de Currículos e a Coordenação de Ensino de 1º Grau. Entre estes dois órgãos há um

conflito latente, desde o tempo do planejamento do Projeto de Terminalidade Antecipada e que se estende pela fase de execução, conflito provocado, em parte, por divergências de concepção sobre o que era e como deveria ser implementada a terminalidade antecipada. A discordância maior, entretanto, é quanto a que unidade central caberia a implementação, pois considera a Coordenação de Ensino de 1º Grau que o Laboratório de Currículos ultrapassa sua área de competência e introduz-se na da Coordenação, à qual estão subordinadas, técnica e administrativamente, as escolas de 1º Grau regular da rede estadual de Ensino.

Além do problema de definição de competência, é motivo de conflitos a Proposta Metodológica para Formação Especial do 1º Grau (Rio de Janeiro, 1978). Elaborada pelo Laboratório de Currículos, a Proposta não é bem aceita pela equipe da Coordenação de Ensino de 1º Grau que, segundo entrevistados, a considera "muito sofisticada", "fora de nossa realidade" e "baseada em escolas melhores", contrariamente ao desejo da equipe do 1º Grau que "queria algo mais pẽ-no-chão". O Laboratório, entretanto, insiste em implementar a terminalidade antecipada, pois:

"Embora fosse ensino regular, afinal a terminalidade antecipada figura na Lei, é permitida e proposta pela própria Lei 5.692, eles (a Coordenação de 1º grau) não fizeram nenhum investimento nesse sentido (...) e a originalidade da idéia não pode lhes ser atribuída".

O grupo responsável pelo Projeto de Formação Especial da Coordenação de 1º Grau, gerenciado por Denise Delvaux Costa, não aceita a monopolização da implementação de Cordeiro pela equipe de Formação Especial do Laboratório de Currículos. As discussões e divergências entre os grupos e reclamações são apresentadas nas entrevistas. A Coordenação diz:

"A gente tinha uma rede toda na mão e queria ser escutada, e não era". "(...) As nossas idêias não casavam com as idêias deles".

Por sua vez o Laboratório se queixa:

Nós tivemos muitas dificuldades. Não sei se não acreditavam. (...) Tudo o que a gente pedia, sempre havia um "Ah! Sim! Nós vamos fazer, daqui a uma semana, talvez..." E como nós sentimos que a coisa ia ficar nesse 'talvez', nós resolve mos começar a fazer por conta própria. (...) Depois que ficou pronto, então vieram as suscetibilidades.

Nesta situação competitiva, há interferência tanto do Coordenador de 1º Grau, Pécy da Silva Guedes, como da Diretora do Laboratório, Circe Rivas. Como é comentado em entrevista, "tomavam as dores do seu grupo, o que alimentava ainda mais os conflitos". "A partir do momento que a gente tinha o apoio, a gente atê brigava mais, atê alimentava aquela briguinha". Na época, contudo, a competição, a disputa pelo poder que se travava nos bastidores não é percebida, como tal, pelos técnicos dos dois órgãos. Os elementos dos dois grupos apenas consideraram lisonjeiro o apoio recebido dos dirigentes. Na disputa, o Laboratório vence: a implementção da terminalidade antecipada fica a seu cargo.

Nesse clima, é implantada em Cordeiro a Formação Especial regular. As entrevistas informam que isto se deu por determinação de Myrthes Wentzel "que queria tudo para Cordeiro", pois quando da seleção das doze escolas em que seria implantada inicialmente a Formação Especial, algumas escolas já chegaram à Coordenação de Ensino de 1º Grau escolhidas. "Cordeiro foi uma que veio escolhida", afirmam.

A implantação da Formação Especial regular implica a diminuição do número de cursistas da terminalidade antecipada. Os alunos residentes em Cordeiro, que seriam aqueles que poderiam participar mais ativamente das atividades do horto e da Associação, têm de cursar obrigatoriamente a Formação Especial, pois ela faz parte da grade curricular. O tempo de permanência desses alunos no Núcleo é muito curto, sem um trabalho maior, sem obrigações e compromissos, ao oposto do que ocorre nos cursos de terminalidade antecipada.

Algumas pessoas entrevistadas consideram contraproducente, e até mesmo absurdo, ser oferecida em Cordeiro, em Formação Especial, a área de Técnicas Agrícolas, ministrada *"num exíguo terreno"* e objetivando *"pouco mais que ensinar a fazer um canteiro de horta, a ensinar o que é a sementinha, o algodãozinho, aquele negocinho que é beabã de colégio primário"*, existindo, no Núcleo, técnicos agrícolas habilitados e uma grande área disponível para plantação e criação de animais. Este paralelismo, opinam, estaria, inclusive *"arriscando a levar o Programa à falência"*. Opinião semelhante expressam técnicos agrícolas da Costa Rica que, em agosto de 1982, visitam o Núcleo de Cordeiro, acrescentando *"que não adiantava haver belos pavilhões, se o restante da área estava sendo tão pouco e tão ineficientemente aproveitado pelos cursos"*.

O conflito entre o Laboratório de Currículos e a Coordenação de 1º Grau, no decorrer do tempo, gera frutos nocivos. Em termos da expansão da terminalidade antecipada pela criação de outros centros interescolares, nada é realizado, quer pelo Laboratório de Currículos, quer pela Coordenação de Ensino de 1º Grau. Estudos para a criação desses novos Centros são feitos, projetos são iniciados, porém, nada é concluído. Com isso, o Projeto de Cordeiro permanece a única iniciativa da SEEC em termos de terminalidade antecipada na zona rural.

4.3.4 Greve da Percussão ou Oposição dos Fazendeiros

Poucos elementos compõem a percussão. Ensaiam, comparecem ao concerto, tocam alguns compassos. Não concordando com seu papel no conjunto - sentem-se desvalorizados - tentam convencer o maestro a alterar a partitura. Não o conseguindo, preferem silenciar seus instrumentos. Mais um desfalque.

Não é somente em nível central que se verificam, no período 1975-79, tentativas de influir no Projeto. A proposição do Projeto de preparação profissional do jovem do campo, enfatizando a qualidade, a quase especialização em áreas específicas da agropecuária, vem a ser contestada por vários fazendeiros da região. No terceiro ano com vida do experimento, em 1977, há uma tentativa de mudança dos cursos por pressão dos fazendeiros locais, que solicitam à Diretora do NCECT que, ao invés de se dotar o aluno com um bom conhecimento em uma determinada atividade, como cultivar bem o arroz, ser um bom vacinador de gado, um bom tratorista, se fizessem os cursos com apenas 20 horas/aulas e os alunos cursassem vários deles para cumprir a carga horária da terminalidade antecipada "para que todos soubessem de tudo um pouco".

Como diz um entrevistado:

"Havia aí uma intenção visível de utilização dessa mão-de-obra numa condição inferior, pois assim saberia um pouco de várias coisas, mas realmente não faria tão bem alguma coisa, de maneira a poder exigir um pagamento adequado".

Os técnicos do Laboratório de Currículos, que na ocasião fazem o acompanhamento da implementação, ao terem conhecimento da proposta de alteração dos cursos, se opõem a que a mesma seja feita. "Foi aí - disse um entrevistado - que se viu quanto aquelas crianças já estavam penetrando na região,

no mercado de trabalho. Já estavam criando uma situação que os fazendeiros quiseram manipular".

Após a reação do Laboratório, não é identificada nenhuma outra ação de parte dos fazendeiros para modificar o rumo do Projeto. Isto, no entanto, não significa uma aceitação. A resistência local à idéia se manifesta de outra forma: os fazendeiros não valorizam os cursos e conseqüentemente não surgem empregos no campo, em condições melhores, para os egressos do NCECT de Cordeiro. Isto não passa despercebido em nível local, o que leva um entrevistado a dizer:

"Esses cursos foram criados para manter o aluno do campo no campo, para não haver o êxodo rural. E foi o que não aconteceu, porque eles se preparavam, mas não tinham meios de trabalhar. Viram que o melhor mesmo era o comércio, a indústria e foram procurar outro tipo de trabalho, onde eles teriam melhor remuneração, melhor condição de vida".

A falta de acompanhamento do Projeto impede, contudo, o estabelecimento de conclusões mais seguras, sobre o aproveitamento dos egressos de Cordeiro pelo mercado de trabalho.

4.3.5 Gravação do Concerto ou Acompanhamento e Controle do Projeto

Curiosamente, o patrocinador e os empresários não tiveram maior interesse na gravação do concerto. Da execução, lamentavelmente, não nos resta outro registro que a memória das pessoas presentes. E, por esta memória, percebemos que não aconteceu verdadeiramente uma recriação: o que ocorreu foi tão somente uma variação aleatória da criação original.

A reconstituição dos passos da implementação é feita a partir de depoimentos verbais, com base na memória das pessoas, em virtude da inexistência de registros que comprovem o acompanhamento e o controle do experimento.

O Laboratório de Currículos afirma ter feito o acompanhamento da implementação do Projeto, por um ano e meio, de maneira sistemática, mas depois deixou de fazê-lo porque:

"pela própria organização da Secretaria, ele passaria para a Coordenação de 1º Grau. Além disso, era nossa intenção que ele caminhasse realmente sozinho".

Os dados desse acompanhamento, contudo, não foram localizados. O próprio Laboratório de Currículos ignora seu destino. Provavelmente estão perdidos. Em nível local, confirmam o acompanhamento do Laboratório durante um certo tempo, mas também não têm os dados.

Essa ausência de dados não causa estranheza em nível central: "É que o brasileiro não gosta de memória, não gosta de arquivo" - justificou, com certa ironia, um entrevistado. E acrescenta:

"Quando se diz que o poder público ou tal ou qual autoridade ou empresa está se esquecendo da memória, isto muitas vezes é real. A gente mesmo, para fazer mais espaço, ou por achar que um documento não tem maior validade, vai jogando papéis fora. Muitas vezes eu encontrei na Secretaria de Educação essa posição: aquilo que é velho, que já passou, a gente vai jogando fora. E assim, certamente aconteceu com as avaliações de Cordeiro".

O acompanhamento do Projeto, contudo, conforme cláusula do primeiro Programa de Ação Integrada, assinado em 1975

pelos três Secretários de Estado, deveria ser da responsabilidade de uma comissão especificamente designada para tal. Para constituir esta comissão, são designados pela Resolução Conjunta nº 2, de 17 de maio de 1978, como representantes da Secretaria de Educação e Cultura, as professoras: Denise Delvaux Costa, Gerente do Projeto de Formação Especial da Coordenação de Ensino de 1º Grau; Lygia Fernandes Ramoa, da Coordenação de Supervisão Educacional, e Maria Helena de Melo Vieira, Gerente do Projeto de Terminalidade Antecipada do Laboratório de Círculos.

Os representantes da Secretaria de Agricultura e Abastecimento são Jeanice Borges Fortes Bastos, representante da Secretaria junto ao Projeto, José Vasconcelos Nôvoa e Antonio Fabiano de Aguiar Silveiras, ambos do Posto Zootécnico de Cordeiro, também instalado no Parque Raul Veiga.

Representando a Secretaria de Saúde, são designados Carlos Alberto Leme Vianna Sá e Roselis Rabelo, da unidade da Secretaria de Saúde, em Campos. O pessoal da Saúde é de Campos, visto que Cordeiro, na época, está ligado à Coordenação de Saúde da Região Norte, com sede naquele Município. A nova estruturação desta Secretaria está ainda incompleta e a Coordenadoria de Saúde da Região Serrana é a última a ser implantada, *"por dificuldade, inclusive, de pessoal técnico que pudesse aceitar o cargo de Coordenador, em tempo integral e dedicação exclusiva, como era exigido"*.

Essa Comissão, segundo informações várias, *"foi para constar"*. Não houve acompanhamento nenhum. Também é afirmado que *"os médicos alegavam que tinham de ir a Cordeiro sem receber diária. Alegavam uma série de coisas, que a gente até dava razão a eles de não estarem atuando lá"*.

Estava previsto na Resolução Conjunta que os membros da Comissão deveriam reunir-se ordinariamente uma vez por mês, *"para organizar, implementar, acompanhar e avaliar o Projeto de Terminalidade Antecipada"*, apresentando mensalmente relatório de suas atividades, com cópias para os titulares das três Secretarias. A Comissão, contudo, nada faz. Ao que tudo indica, era até conveniente aos interesses ou às divergências da maioria dos elementos da Comissão o não atuarem, o que de fato ocorreu. Atentando-se para a composição da Comissão, verificar-se-á que dois dos elementos da Secretaria de Educação eram antagônicos ao Projeto: Denise Costa e Maria Helena Vieira. Da Secretaria de Agricultura, sabe-se com certeza que apenas Jeanice Bastos partilhava do entusiasmo em relação ao Projeto. Os representantes da Saúde, já aguardando a reestruturação com a qual Cordeiro se desligaria definitivamente de Campos, a par de outros desincentivos, não tinham motivação nenhuma para executar o acompanhamento. Em contrapartida, nada é cobrado à Comissão, o que revela uma falha gerencial, em nível mais elevado, da administração estadual.

4.4 SEGUNDA VARIAÇÃO - ADAGIO ASSAI - OU IMPLEMENTAÇÃO NO PERÍODO 1979-82

4.4.1 Intermezzo ou Transição

Tanto o patrocinador, quanto as agências empresariais mudam seus diretores. Novas gerências, novas prioridades. São substituídos vários artistas, inclusive o "spalla" e o maestro. O novo "spalla" dificilmente conduz a orquestra, enquanto se aguarda indicação de novo maestro.

Em 15 de março de 1979, termina o governo Faria Lima e tem início o governo Chagas Freitas. Começa a se pro-

cessar uma série de mudanças. Uma destas mudanças refere-se ao meio rural, que, apesar do enunciado no discurso oficial federal, deixa de ser prioritário no Estado do Rio de Janeiro. Uma das possíveis razões é que, pela ótica dos grupos políticos dominantes no Estado na época, o campo não tem expressão maior em termos eleitorais, quer quantitativa, quer qualitativamente. Com isso, os projetos educacionais relativos ao meio rural, entre eles o de terminalidade antecipada, também perdem prioridade.

Nessas circunstâncias, que destino a nova administração daria ao Projeto de Terminalidade Antecipada que já encontra em implementação? Três procedimentos poderiam ser considerados: primeiro continuar, mantendo a ênfase. A segunda opção seria contrastar, não seguindo a orientação do governo anterior, e a última dar continuidade, neutralizando o impacto originalmente pretendido. A terceira opção, cômoda, fácil e politicamente garantida, foi a escolhida. Deu-se prosseguimento à implementação, porém devido às novas condições, seu progresso veio a ser intermitente, o apoio mínimo e mesmo ineficaz, iniciando-se, então, a longa agonia do Projeto de Cordeiro.

Com a mudança de gestão, ocorre também a alteração administrativa dos órgãos da SEEC envolvidos com o Projeto de Terminalidade Antecipada. Este passa a ser atribuição da Coordenação de Ensino de 1º Grau, atendendo-se ao critério rural/urbano de divisão de responsabilidade quanto à orientação do ensino de 1º Grau, estabelecido na gestão anterior. Como é afirmado em entrevista, *"por uma divisão de trabalho, tudo que é urbano e periferia urbana cabe ao Laboratório de Currículos, todos os programas de zona rural são do 1º Grau"*.

Nenhum dos entrevistados pôde precisar como e quando, exatamente, se dá esta transferência de atribuições: *"Foi assim: de repente, Cordeiro não era mais do Laboratório, era*

do 1º Grau". A Coordenação de Ensino de 1º Grau, no entanto, não tem interesse pela terminalidade antecipada. Sua preferência e seus esforços se voltam para a formação especial regular, para a qual preparara projeto específico, que implementa desde 1978. Assim, sem maiores motivações, a Equipe Central do Projeto de formação especial de 1º Grau, basicamente a mesma nas duas gestões, passa a gerenciar, intranível central, a implementação da terminalidade antecipada.

Também em nível local há alteração dos implementadores: Fernanda Archidãmea Melo de Carvalho e Janice de Carvalho Sauerbronn substituem, respectivamente, Dilma Queiroz e José Luiz Reis na direção e gerência geral do NCECT de Cordeiro.

Os novos implementadores locais, apesar de terem integrado a equipe do NCECT na gestão anterior, não evidenciam grande interesse e entusiasmo em relação à terminalidade antecipada. Consideram os cursos apenas como uma das atividades do NCECT de Cordeiro e não têm participação maior na implementação, nem mesmo quanto a seu acompanhamento. A execução da rotina dos cursos fica a cargo da responsável pelo expediente da Escola Experimental (denominação que fôra adotada para o centro interescolar), que não possui poder maior de decisão e que também tem sob sua responsabilidade os cursos de formação especial regular, que desde 1980 são ministrados no NCECT, paralelamente aos de terminalidade antecipada.

4.4.2 Intervalo Imprevisto ou Interrupção da Implementação

O público não comparece. Desinteresse? Não, apenas falta de condução. O concerto se interrompe.

Resolvido o problema, cuida-se de reiniciar o concerto. Pouca propaganda, todavia, é feita anunciando o espetáculo. Comparece uma reduzida platéia.

A outra orquestra continua, porém, o tempo todo executando suas cirandas. O seu público lá está: moram perto do teatro e seu maestro exige-lhes a presença.

Ao iniciar-se a nova gestão, com Arnaldo Niskier, o Projeto de Terminalidade Antecipada encontrava-se sem ligações formais em nível central, pois, como já dissemos, o Laboratório de Currículos retirara-se de cena. A implementação, entretanto, se processava em nível local sem maiores dificuldades porque a Diretora do NCECT de Cordeiro, Dilma Queiroz, por prestígio próprio, conseguia, tanto da Secretaria de Educação, como da Secretaria de Agricultura, o apoio e os recursos necessários para a solução dos problemas.

Com a mudança do governo, tendo a direção do NCECT passado para Fernanda de Carvalho, as coisas se modificam. A nova Diretora não tem a mesma penetração de sua antecessora, quer junto às Secretarias de Estado, quer junto à comunidade. "As coisas - diz um entrevistado - eram cedidas à Dilma, à amiga, à conhecida, e não à Dilma Diretora do Núcleo, e não à Dilma funcionária do Estado, da Secretaria de Educação". Além disso, nos meses subseqüentes à mudança de governo, as pessoas que detêm o poder de liderança em nível central não tinham, ainda, em relação à terminalidade antecipada um posicionamento definido. Contribuindo para dificultar a tomada de decisão, está a inexistência de registros de acompanhamento e, até mesmo, de quem advogasse o Projeto.

Com isso, em nível local, as dificuldades se acumulam. O primeiro grande problema com que a nova direção do NCECT de Cordeiro se defronta, em relação à implementação, diz respeito aos ônibus para transporte dos alunos. O convênio com a empresa de viação expirara e não fora feito outro pela nova administração, o que leva à interrupção dos cursos por todo o segundo semestre de 1979. No início do ano letivo de 1980, o convênio ainda não está firmado, utilizando-se então, um sistema de fornecimento aos alunos de "passes", para que possam viajar nos ônibus de carreira, de modo a dar prosseguimento às atividades, até a assinatura do convênio.

A utilização dos "passes" é solução emergencial, limitando o atendimento, devido à inadequação dos horários dos ônibus em relação aos do centro interescolar.

Resolvido o problema dos ônibus, recomeçam os cursos. Comparativamente, porém, com os anos anteriores, o número de matrículas é inferior e nos períodos posteriores continua decrescendo. O decréscimo da demanda é atribuído, principalmente, à maior atenção que passa a ser dada à formação especial regular. Os alunos das escolas estaduais de 1º Grau de Cordeiro, em regime de intercomplementaridade, cursam-na no NCECT, obrigatoriamente, visto ser parte integrante do currículo.

4.4.3 Reinício do Concerto ou Prosseguimento da Implementação

Os empresários já definiram as suas preferências. Todos pretendem apresentar novos espetáculos. Uma das agências, apesar de ter firmado um contrato de ação conjunta, desinteressase totalmente do concerto. Os metais, portanto, continuam ausentes.

As outras agências tão somente mantêm em cartaz o espetáculo, que agora tem novo maestro. Este, afinado com os interesses do patrocinador, prioriza outros espetáculos e deixa o concerto aos cuidados do maestro-ensaiador: aquele mesmo que vem regendo as cirandas, desde o início.

Sem grande entusiasmo, o maestro-ensaiador sobe ao pódio para dirigir as duas orquestras que, surpreendentemente, tocam músicas diferentes ao mesmo tempo. Sem maior interesse pela primeira composição, este maestro deixa a orquestra muito aos cuidados do novo "spalla", que, entretanto, não é bem aceito pela orquestra. Há saudades do antigo "spalla", cuja atuação fora marcante.

Assim, a execução vai se arrastando. O andamento torna-se cada vez mais lento. Um MOLTO RALLENTANDO leva ao ADAGIO ASSAI.

O Programa de Ação Integrada, firmado no período anterior para coordenar as ações das três Secretarias de Estado envolvidas na implementação, teve vigência até 20 de dezembro de 1979, mas só em 9 de maio de 1980 é que foi assinado pelos titulares das Secretarias de Educação e Cultura, de Agricultura e Abastecimento, e de Saúde o segundo Programa de Ação Integrada, a ter vigência até 31 de dezembro de 1985.

O segundo Programa de Ação Integrada apresenta-se muito mais amplo que o anterior. Este se referia apenas à criação de um Centro Interescolar Agropecuário, em Cordeiro, especificamente.. Já o segundo Programa objetiva o funcionamento de centros interestaduais agropecuários na Zona rural do Estado do Rio de Janeiro, não discriminando locais. Também não limita o atendimento a alunos de 1º Grau, como o anterior, pois visa ao oferecimento de não somente cursos de terminalidade antecipada, mas, também, de cursos de formação especial, cursos que tanto podem ser de 1º como de 2º Grau.

O desenrolar dos acontecimentos, contudo, evidencia que estas alterações em nada beneficiam a expansão da terminalidade antecipada. O motivo imediato da alteração é regulamentar uma situação de fato já existente em Cordeiro: a utilização do Parque de Exposições também pela formação especial regular. Esta já está funcionando em Cordeiro desde 1978, paralelamente aos cursos de terminalidade antecipada, sem autorização expressa da Secretaria de Agricultura para tal. Este desvirtuamento do uso - pois não correspondia aos objetivos explicitados no primeiro Programa de Ação Integrada - poderia acarretar, na nova gestão, até mesmo a rescisão do acordo, o que determina o cuidado em alterar os termos do Programa. Além disso, a alteração permite ampliar a formação especial regular, quer em nível de 1º, quer de 2º Grau no que dizia respeito à preparação de recursos humanos para o meio rural.

Em seus pronunciamentos, o novo Secretário de Educação, Arnaldo Niskier declara prioritário formar o que chamou de *corredor rural*, pela criação e implementação de uma série de *núcleos agrícolas*, objetivando contribuir para que o Estado do Rio de Janeiro se tornasse auto-suficiente na produção de hortigranjeiros. Esses núcleos agrícolas qualificariam mão-de-obra para o setor primário da economia e contariam com o apoio das Secretarias de Agricultura e Abastecimento e da Saúde, sendo, portanto, fundamental para sua implementação o Programa de Trabalho Integrado.

Alguns núcleos agrícolas são criados, porém nenhum deles oferece a terminalidade antecipada. Nem mesmo nos Núcleos Agrícolas de Miracema e Itaperuna, para os quais o Laboratório de Currículos fizera, no governo anterior, planejamento para expandir a terminalidade antecipada, isto ocorre. A implantação desses dois núcleos ficou a cargo das Coordenações de Ensino de 1º e de 2º Graus. Não se poderia esperar

que a Coordenação de Ensino de 2º Grau se envolvesse com a terminalidade antecipada, com a qual nada tem a ver. O objetivo desta Coordenação, quanto ao ensino profissionalizante no setor agropecuário, se volta para a formação de técnicos e auxiliares técnicos agrícolas.

Já a Coordenação de Ensino de 1º Grau não se interessou por novos cursos de terminalidade antecipada, uma vez que nunca a endossou. Esta era uma idéia do Laboratório de Currículos. Explicando o desinteresse, um entrevistado disse:

"Para dizer a verdade, o 1º Grau nunca pensou nenhum projeto de terminalidade antecipada, porque a gente sempre discutia muito, porque a Lei nº 5692/71 é muito evasiva nisso. Pela Lei, dá para entender o que é terminalidade antecipada? Não! Só cita os casos e diz que é uma terminalidade antes do final do 2º Grau ou para a criança que não vai para o 2º Grau. (...) A gente no 1º grau preferiu partir para cursos de qualificação para o trabalho".

Esse mesmo entrevistado, instado a dizer qual a diferença que estabelecia entre terminalidade antecipada e qualificação para o trabalho, respondeu:

"Em qualificação para o trabalho, a gente não se preocupa em dar noções ao aluno para ele desenvolver algum tipo de atividade. Se eu vou fazer terminalidade antecipada, eu não posso dar um curso de 60 horas. Eu tenho que dar pelo menos umas 240 horas, porque 60 e 120 horas já é o regular de formação especial".

E acrescentou, mais adiante:

"A gente fala curso de qualificação para o trabalho. Assim, não se está ferindo ninguém e está se dando a mesma coisa ao aluno",

o que de certa forma conflita com a afirmação anterior.

Com isso, surgiu a questão: serão os cursos de terminalidade antecipada de Cordeiro e os de qualificação para o trabalho da Coordenação de 1º Grau a mesma coisa? Melhor dizendo, são estratégias diferentes para atingir o mesmo objetivo?

Tal questão extrapola a abrangência deste trabalho. O registro da mesma, porém, deve-se ao fato de a questão ter surgido em várias entrevistas, sugerindo uma possível influência na implementação e no surgimento de novos centros de terminalidade antecipada.

No período 1979-82, a implementação não é afetada somente pela formação especial. Também influi negativamente, a restrição no fornecimento de material de consumo, determinada pela Secretaria de Agricultura, no segundo Programa de Trabalho Integrado. Nesta fase, comprometera-se esta Secretaria a fornecer tal material *quando possível*, e o material enviado foi insuficiente para as necessidades dos cursos. No ano de 1982, especialmente, não se conta com a ajuda do Posto Zootécnico da Secretaria de Agricultura, também em funcionamento no Parque Raul Veiga, e que, em situações de emergência colabora com o NCECT. Segundo um entrevistado, os Postos *"não estavam conseguindo nem o material de consumo para as próprias necessidades de manutenção"*. Outro entrevistado, também enfatizando a necessidade de se providenciar recursos, alerta: *"se não, vai chegar ao ponto de se ter de desativar alguma coisa"*.

No que tange à participação da Secretaria de Saúde, as entrevistas revelam que ela continua omissa, mesmo após a assinatura do segundo Programa de Ação Integrada. Buscamos entrevistar o então Secretário de Saúde, Rubem Barbosa da

Cruz, para saber que fatores levavam à omissão. Apesar de várias tentativas, a entrevista não foi concedida, ficando a questão em aberto.

4.4.4 Ritornello ou Acompanhamento e Controle do Projeto

Patrocinador e empresários não tiveram maior interesse na gravação do evento. Mas já dissemos isto antes!

Da recriação, lamentavelmente, não nos resta outro registro que a memória das pessoas.

Continuamos nos repetindo. São que a memória das pessoas, desta vez, nos fala de uma variação ainda mais aleatória e enfraquecida do pensamento original dos compositores.

A mudança da gerência central da implementação, do Laboratório de Currículos para a Coordenação de Ensino de 1º Grau, não resulta benéfica para o Projeto. O novo ator institucional não tem apego, nem motivação em relação à terminabilidade antecipada e prioriza a formação especial regular. Persistem, além e talvez devido a isso, a falta de acompanhamento e de controle, conduzindo, em nível central, a um quase total desconhecimento do que está acontecendo em nível local. Retrutam bem a situação, algumas declarações em entrevistas:

"... a gente não sabe o que está acontecendo com aqueles alunos de Cordeiro";

"... não sei quantos técnicos estão trabalhando lá";

"... a gente vai lá olhar. (...) Com que frequência? Depende. Tem vezes que se vai mais. Às vezes, mensalmente a

gente vai lá por causa de Madalena. Pára em Cordeiro, de passagem para Madalena".²

A inexistência de registro é reconhecida e tranqüiilamente aceita como consequência natural da incapacidade de certos indivíduos que atuam em nível central:

"Não temos registro de acompanhamento. É uma falha, mas como é que a gente vai botar o pessoal para escrever? O fulano escrever? Bem difícil!.."

É admitida por elementos da SEEC a falha do acompanhamento em nível central. Vários são os motivos alegados, entre eles sobrecarga de trabalho:

"Nós falhamos quando não se fez o acompanhamento, a avaliação, por uma sobrecarga de trabalho. (...) Mas a gente pegou um trabalho sufocante. A realidade é que a gente se sufocou pelas rotinas".

Alegam, também, que a falha é consequência de uma possível alteração na Lei 5.692/71:

"De repente, estão querendo mexer com a Lei. Acho que todo mundo parou para ver o que aconteceu e, como confundiu terminalidade antecipada com a profissionalização, é possível que isso tenha influenciado negativamente as nossas próprias cabeças e a gente, sem perceber, não levou à frente um grande Projeto".

Atribui-se, também, a falta de acompanhamento e controle a uma resistência dos elementos do nível local:

² O entrevistado refere-se ao Núcleo de Santa Maria Madalena, onde estão sendo implementados cursos agropecuários do Projeto de Formação Especial da Coordenação de Ensino de 1º Grau.

"... Aquilo ali (Cordeiro) era um território em que agente não podia sugerir nada. Com isso criou-se o mito de Cordeiro e eles são muito difíceis em aceitar as coisas que agente fala. Quando Cordeiro foi assumido pelo 1º Grau, Cordeiro estava cheio de si".

"... Eles reclamam muito que a gente não manda material, que estão precisando de equipamentos, mas a nossa orientação não é uma coisa muito aceita. Eles são muito resistentes".

Poder-se-ia, no entanto, esperar que existisse o acompanhamento e o controle da implementação, pois fôra designada uma Comissão Coordenadora para acompanhar o segundo Programa de Ação Integrada, no período 1980-84. Diferentemente do que acontecera na gestão anterior, esta Comissão é constituída unicamente de elementos do próprio Município de Cordeiro, o que, em tese, facilitaria o acompanhamento, permitiria melhor conhecimento da problemática da implementação e uma intermediação mais rápida. Integram esta segunda Comissão Coordenadora, Antonio Fabiano de Aguiar Silveiras, veterinário, atual Diretor Zootécnico de Cordeiro, representante da Secretaria de Agricultura; Fernanda Archidãmea Melo de Carvalho, professora, Diretora do Núcleo de Cordeiro, representante da Secretaria de Educação; e Júlio Marcos de Souza Carvalho, médico, Chefe do Posto de Saúde de Cordeiro, representante da Secretaria de Saúde.

Também diversamente do que ocorrera com a primeira Comissão Coordenadora, não são designados por Resolução Conjunta e sim por atos administrativos isolados de cada Secretaria. Os representantes da Agricultura e da Educação são indicados por Atos dos respectivos Secretários, assinados em 17 de junho e 23 de junho de 1980, respectivamente. Já o representante da Saúde é indicado através do ofício nº 212 de maio de 1980, assinado pelo Subsecretário de Estado de Saúde,

Raimundo Moreira de Oliveira, e enviado ao Subsecretário de Estado de Agricultura e Abastecimento, Gilberto Conforto.

Esta Comissão, como a anterior, também é omissa. Como ocorrera com a primeira, não é designado responsável pela convocação do grupo, nem se chega a estabelecer uma ação de acompanhamento. Se nada faz, como acontecera anteriormente, também nada lhe é cobrado.

O desinteresse da Comissão tem conseqüências sérias para a implementação, uma vez que não há mais, em nível intracentral, a "empolgação" dos elementos envolvidos, nem em nível local uma liderança empenhada na implementação. Com isso, se acumulam os problemas e não se expande a terminalidade antecipada como fôra previsto no projeto inicial, sob a alegação de que *"ninguém sabe como está a terminalidade antecipada em Cordeiro"*.

A desinformação acerca dos resultados da implementação da política de terminalidade antecipada em Cordeiro é a justificativa principal para a não implementação da experiência em outros locais. Porém, além dela, é apresentada a hipótese da existência de uma reação negativa dos administradores a idéia:

"Eu sinto um pouco de medo nos administradores em colocá-la em prática. (...) Não sei se é hábito ou vício do passado ou se é medo de assumir coisas inovadoras que possam, assim, acarretar um outro problema".

Após sete anos de implementação, a terminalidade antecipada é um experimento isolado, não institucionalizado que *"surgiu graças a um sonho de D. Myrthes e do Dr. Peres"*, não endossada pelos implementadores seguintes, nem mesmo pelos da SEEC. Como diz um dos entrevistados:

"Cordeiro e ensino de 1º Grau na atual administração (Niskier) verdadeiramente não foram prioridades. Preocupou-se muito mais com merenda escolar - e merenda exige recursos muito elevados - e com algo discutível, que é tecnologia educacional, onde se gastaram verbas vultosas, sem um retorno que me pareça que tivesse compensado. Então, Cordeiro, como uma atividade de 1º Grau, ficou numa prioridade que não estava logo no início da relação de prioridades. E Cordeiro foi morrendo".

CAPÍTULO V

O PÚBLICO DO CONCERTO OU O ATENDIMENTO DO PROJETO

*Não houve cuidado em registrar corretamente quantos ac
oreram ao concerto, provavelmente por ele ter entrada franca.
Todavia, à medida que o tempo passava, o público presente tor
na-se cada vez menor. Registros, sõ dos que assistem às
cirandas.*

Para comprovar com mais rigor as variações na trajetória do processo de implementação da Política de Terminalidade Antecipada, tencionávamos utilizar dados e análise estatísticos. Porém, após longa, cansativa e desanimadora pesquisa junto a órgãos do nível central da SEEC, como o Laboratório de Currículos, a Coordenação de Ensino de 1º Grau e o Instituto de Informática e, em nível local, o NCECT de Cordeiro e a própria Escola Experimental, verificamos a impossibilidade de realização do que pretendíamos. Inexistem os dados em nível central e os que encontramos em nível local, disponíveis apenas na secretaria da Escola Experimental, são confusos, contraditórios muitas das vezes, e organizados diferentemente no decorrer do período examinado.

A precariedade dos dados estatísticos não permite a construção de uma série temporal abrangendo de 1975 a 1982. Para obter uma visão mais concreta e confiável do desenvolvimento do atendimento e da expansão da terminalidade antecipada, procuramos comparar os dois anos extremos da série temporal considerada. Isto também não é viável, em razão da inexistência nas fontes consultadas de dados relativos ao ano de

1975. Assim sendo, consideramos 1976 como ano inicial para esta parte de nosso estudo, visto contarmos com dados numéricos referentes a esse exercício. Como ano terminal consideramos 1982, o último a apresentar registros por ocasião da pesquisa. Como os cursos de terminalidade antecipada têm a duração de dois meses, tomamos como base para comparação os dados referentes ao primeiro bimestre desses dois anos. Incluímos na comparação três fatores: alunos atendidos nos cursos de terminalidade antecipada, municípios e localidades atingidos pelo Projeto.

Os dados referentes ao primeiro bimestre de 1976 são apresentados no quadro a seguir:

QUADRO Nº 3
PROJETO DE TERMINALIDADE ANTECIPADA
MATRÍCULA NOS CURSOS, POR MUNICÍPIO E LOCALIDADE
1º BIMESTRE/1976

MUNICÍPIOS	LOCALIDADES	T O T A L	MATRÍCULA POR CURSO		
			AGROPECUÁRIA	ED. PARA O LAR	ARTESANATO
Cordeiro	1º Distrito	243	108	109	76
	Macuco	29	15	12	2
Cantagalo	1º Distrito	26	12	8	6
	Boa Sorte	13	7	1	5
	Euclidelândia	11	-	-	11
	Taquara	9	5	1	3
	Floresta	6	1	1	4
Eom Jardim	1º Distrito	13	6	-	7
	São José	8	5	-	3
Duas Barras	1º Distrito	35	15	5	15
	Monnerat	16	9	4	3
Trajano de Moraes	Holofote	2	-	-	2
	Visc. Imbê	1	-	-	1
São Sebastião do Alto	...	2	2	-	-
Nova Friburgo	...	2	2	-	-
T O T A L		416	189	141	86

FONTE: SECRETARIA DA ESCOLA EXPERIMENTAL DO NCECT DE CORDEIRO.

No próximo quadro, apresentamos os dados referentes ao primeiro bimestre de 1982.

QUADRO Nº 4
PROJETO DE TERMINALIDADE ANTICIPADA
MATRÍCULA NOS CURSOS, POR MUNICÍPIO E LOCALIDADE
1º BIMESTRE/1982

MUNICÍPIOS	LOCALIDADES	T O T A L	MATRÍCULA POR CURSO		
			ED. PARA O LAR	TRATORISTA	AGROPECUÁRIA
Bom Jardim	Banquete	31	15	16	-
Duas Barras	Monnerat	77	47	-	30
Cordeiro	Macuco	83	49	-	34
T O T A L		191	111	16	64

FONTE: SECRETARIA DA ESCOLA EXPERIMENTAL DO NCECT DE CORDEIRO.

Comparando os dados dos dois exercícios, verifica-se a ocorrência de uma queda significativa no desempenho dos três fatores, no período de seis anos considerado. No que concerne ao número de alunos atendidos, há um decréscimo de 54,1%, o que significa, em termos lineares, uma queda anual de 9,0%.

Em termos de localidade, no primeiro bimestre de 1976, foram atendidas quinze: o 1º Distrito e Macuco, em Cordeiro; Boa Sorte, Euclidelândia, Taquara, Santa Rita da Floresta, bem como o 1º Distrito, em Cantagalo; São José do Ribeirão, e o 1º Distrito, em Bom Jardim; Monnerat e o 1º Distrito, em Duas Barras; Holofote e Visconde de Imbê, em Trajano de Moraes.

Foram atendidas mais duas localidades, uma no Município de São Sebastião do Alto e outra, no de Nova Friburgo. No registro do atendimento, entretanto, não foram especificamente identificadas. A comparação com os dados do primeiro bimestre de 1982, em que foram atendidas apenas três localidades: Macuco, em Cordeiro; Monnerat, em Duas Barras e Banquete, em Bom Jardim, aponta no período um decréscimo neste atendimento de 80%, o que, em termos lineares, corresponde a uma queda de 13,3% ao ano.

Comparando os dados referentes aos dois anos considerados, organizamos o seguinte quadro:

QUADRO Nº 5

PROJETO DE TERMINALIDADE ANTECIPADA
ALUNOS, MUNICÍPIOS E LOCALIDADES ATENDIDOS
1976-1982

A N O	ALUNOS	MUNICÍPIOS	LOCALIDADES
1976 (1º BIMESTRE)	416	7	15
1982 (1º BIMESTRE)	191	3	3
% DE VARIAÇÃO	-54,1	-57,0	-80,0

FONTE: Secretaria da Escola Experimental do NCECT de Cordeiro.

Mesmo alertando para as limitações desta análise, pode-se verificar que ela corrobora as observações feitas anteriormente, que indicam esvaziamento do Projeto de Terminalidade Antecipada. Este quadro negativo, no entanto, não se repete, no que diz respeito à formação especial regular. Neste particular, declara-nos um dos entrevistados:

"A partir de 1979 estamos tendo um maior número de alunos de formação especial do que na própria terminalidade antecipada, devido a suas características e à facilidade do aluno em relação ao problema de horário. A terminalidade antecipada exige muito mais tempo do aluno aqui do que a formação especial. Nós estamos atendendo os nossos alunos do Município (Cordeiro) em sua grande maioria em formação especial. Os alunos de fora, nós atendemos em terminalidade antecipada".

Encontramos no NCECT de Cordeiro dados numéricos referentes à formação especial. A existência desses números se explica por haver rotina de acompanhamento estatístico estabelecida pela Coordenação de 1º Grau para a rede estadual deste grau de ensino. A Escola Experimental do NCECT de Cordeiro integra esta rede, embora ofereça apenas a parte de formação especial do currículo. Assim, a partir de sua implantação em Cordeiro, em 1978, o Projeto de Formação Especial foi acompanhado.

Os dados coletados nos permitiram organizar a série temporal apresentada a seguir:

QUADRO Nº 6

PROJETO DE FORMAÇÃO ESPECIAL ALUNOS ATENDIDOS NA ESCOLA EXPERIMENTAL DO NCECT DE CORDEIRO 1978-81

A N O	NÚMERO DE ALUNOS	% DE VARIAÇÃO
1978	619	-
1979	809	+ 30,7%
1980	825	+ 2,0%
1981	865	+ 4,8%
1982	994	+ 14,9%

FONTE: NCECT de Cordeiro.

O número de alunos atendidos em formação especial cresceu significativamente do ano de 1978 para 1979 (30,7%), fenômeno atribuído à expansão do atendimento, em regime de intercomplementaridade, a um maior número de escolas do Município de Cordeiro. Nos anos seguintes, a matrícula mantém-se praticamente estável, apenas com crescimento vegetativo, ocorrendo ligeiro acréscimo no ano de 1982.

A importância de tais dados para este trabalho é evidenciar que a maior atenção à formação especial se refletiu no atendimento da terminalidade antecipada. Não mais participam dos cursos oferecidos pelo Projeto de Terminalidade Antecipada aqueles que, nos anos iniciais de sua implementação, constituíam o maior contingente de atendidos: os alunos do distrito-sede de Cordeiro. Ainda que haja interesse desses alunos por tais cursos, a obrigatoriedade da freqüência às aulas de formação especial os torna praticamente proibitivos. Teriam de ser feitos paralelamente, o que os transforma em uma sobrecarga de trabalho e desestimula a sua demanda.

CAPÍTULO VI

O ORÇAMENTO DO CONCERTO OU O CUSTO DA IMPLEMENTAÇÃO

O patrocinador reservou uma certa quantia para todas as promoções, repartindo-a entre as agências empresariais. Não determinou quanto caberia a cada um dos eventos, especificamente, entre eles, o nosso concerto. As agências, dentro de limites, poderiam empregar a quantia recebida em diversos espetáculos.

Infelizmente, não se registraram as despesas com o concerto. Assim, não sabemos em quanto está o seu custo.

É freqüente a afirmação de que a implementação e a institucionalização de novas práticas educacionais demandam mais recursos que os usados para apoiar a prática existente. Não nos foi possível, no entanto, comprovar tal fato no caso em estudo, devido à própria impossibilidade de se determinar os recursos financeiros envolvidos na implementação do Projeto de Terminalidade Antecipada, uma vez que não houve acompanhamento financeiro e orçamentário específico. A falta deste acompanhamento pode ser atribuída à própria inexistência de dotação específica para o Projeto.

Não foi possível, também, comprovar a estimativa de custos apresentada no Projeto (RIO DE JANEIRO, 1976, p.86-91), pois, como já comentamos anteriormente, não encontramos registros. Buscamos, então identificar a origem dos recursos financeiros investidos em Cordeiro. Na pesquisa realizada, a primeira referência a recursos financeiros que encontramos foi no primeiro Programa de Ação Integrada. Na cláusula décima está previsto:

"O fornecimento pelo Estado, através da Secretaria de Educação, de recursos financeiros no valor de Cr\$ 364.055,28 no exercício de 1975-79, por conta do Programa de Trabalho 1505.08070211.007, Código de Despesa 4120.00, em Regime de Programação Especial do orçamento em vigor".

Informações posteriores nos esclareceram que esta verba era do Departamento de Educação e destinava-se a todos os projetos especiais e não apenas ao Projeto de Cordeiro. Por conseguinte, o Projeto é custeado pelo menos, em parte, por outro órgão que não o órgão implementador, o Laboratório de Currículos, cujos recursos próprios são limitados e se destinam a sua manutenção. Como ao Departamento de Educação se subordina diretamente a Coordenação de Ensino de 1º Grau e não o Laboratório de Currículos (Ver Organograma nº 3) a questão de recursos financeiros do Projeto é um dos pontos de conflito entre estes dois órgãos, pois foi interpretado, no dizer de um dos entrevistados, que o "Laboratório de Currículos fazia barretadas com o chapéu dos outros".

Já no segundo Programa de Ação Integrada, firmado em 1980, a única referência a recursos financeiros é de caráter geral e aparece na cláusula décima terceira, que diz:

"As despesas diversas de responsabilidade do Estado, que não decorrem diretamente deste Programa, serão oportunamente empenhadas à conta de dotações próprias, correspondentes às respectivas Secretarias de Estado nele envolvidas".

Tampouco pudemos determinar o custo do projeto pelos recursos destinados ao NCECT de Cordeiro. Os CRECT e NCECT, isoladamente, não detêm recursos específicos do orçamento, pois, esclarece um dos entrevistados:

"Eles não constituem unidades administrativas. Os recursos para eles são determinados globalmente no programa de trabalho 'Manutenção dos Centros Regionais e Núcleos Comunitários de Educação, Cultura e Trabalho', um dos programas de trabalho do Gabinete do Secretário, ao qual os CRECT e NCECT estão diretamente subordinados. Posteriormente, esses recursos são distribuídos de acordo com as necessidades de cada CRECT e NCECT, proporcionalmente aos recursos existentes".

No esforço para conseguirmos o levantamento dos recursos financeiros empregados pela SEEC no Projeto de Terminalidade Antecipada, encontramos indicações apenas nos Planos de Aplicação de Recursos do Salário Educação/Quota Federal. No Plano para o exercício de 1976, no item referente ao projeto "Reformulação de Currículos para o Ensino de 1º Grau", O Laboratório de Currículos declara ter desenvolvido, em 1975, as atividades de "planejamento, implantação, acompanhamento e avaliação de uma proposta de Formação Especial visando à terminalidade antecipada, para o Núcleo Comunitário de Cordeiro". No mesmo documento, está proposto para 1976: "Continuidade à experiência desenvolvida no NCECT de Cordeiro, com o experimento de modelos curriculares de Formação Especial, em novos Núcleos a serem criados".

No Plano de Aplicação de Recursos do Salário Educação/Quota Federal para 1977, também foi especificado que era objetivo do Laboratório de Currículos "dar continuidade ao experimento de modelos curriculares de Formação Especial para a Terminalidade Antecipada". A partir de 1978, porém, nenhuma referência aparece nesses Planos no que concerne à terminalidade antecipada.

Os recursos financeiros da Agricultura empregados em Cordeiro saíram da dotação orçamentária que a Divisão de Preparação de Mão-de-Obra tinha para o treinamento de jovens.

Os recursos provinham do Plano de Aplicação de Recursos da Secretaria de Estado de Agricultura e Abastecimento: não eram uma dotação específica para Cordeiro.

A Secretaria de Saúde tampouco fixou dotação específica para o Projeto.

Apesar de não se conseguir saber o montante dos recursos financeiros empregados no Projeto de Cordeiro, esses recursos, no dizer de vários entrevistados, foram suficientes no governo Faria Lima e escassos na gestão Chagas Freitas.

Sobre a limitação de recursos financeiros, que na gestão Chagas Freitas incidiu sobre todos os projetos da SEEC e não apenas no projeto de terminalidade antecipada, assim se pronunciou um dos entrevistados:

"Em primeiro lugar, nós temos que contar com a inflação, que tem corroído muito os recursos. Um segundo fato é a demora do repasse pelo Ministério da Educação e Cultura, especificamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Essa demora tem sido apresentada através do tempo com várias explicações. Demora, por exemplo, porque se tem de verificar se as prestações de contas foram bem feitas no ano de 1975".

Deixando entrever que a demora dos repasses se dava por motivos políticos, com certa ironia, acrescentou:

"É muito fácil a gente perceber que não é isso, porque estamos em 1982 e foram dados recursos para 76, 77 e exercícios seguintes. E o pior de tudo é que começaram a ser exigidos certos tipos de prestação de contas que nunca havia existido, nem na execução dos projetos, nem em momentos posterior

res. Na realidade, ficava claro que havia interesse em demostrar os repasses".

Questionado sobre se a dificuldade era a mesma para todos os Estados respondeu:

"Sempre há a desculpa de que, quando há poucos recursos, eles são para os Estados mais carentes do Nordeste, Norte, Centro-Oeste. E os Estados do Sul e Sudeste ficam sempre para uma etapa posterior, o que responde pelos atrasos. Nós tivemos muitos atrasos no recebimento de recursos do Salário-Educação, que é a base fundamental para o desenvolvimento de vários projetos e, especificamente, deste de Cordeiro".

Apesar da pobreza da informação disponível, não quisemos deixar o tópico custos sem ser, até a medida do possível, trabalhado, pois ele é um importante aspecto de um processo de implementação.

CAPÍTULO VII

A CRÍTICA OU AS CONCLUSÕES

Após o concerto, é a hora e a vez da crítica. O ato de criticar envolve o de julgar e, conseqüentemente, uma formulação de juízos de valor. Porém, como não estivemos presentes ao concerto e, nas duas re-criações, notas e notas foram tocadas e nem uma foi registrada, não nos preocupamos em julgar ações e fatos como "certos ou errados". Partindo da análise da partitura e das informações dos empresários, dos músicos e de alguns expectadores, buscamos identificar os elementos que interferiram não só nas duas re-criações, como também na própria criação. Alguns desses elementos identificados são comuns a qualquer espetáculo musical. Outros são específicos do nosso concerto. O exame de tais aspectos permitiu-nos estabelecer uma cadeia de proposições que esperamos que ajudem na composição e execução de outras obras musicais.

Delineado o quadro da implementação da política de terminalidade antecipada no Estado do Rio de Janeiro, chega o momento de apresentar as conclusões, o que será feito em três itens, correspondendo, respectivamente, a conclusões da pesquisa, conclusões metodológicas e conclusão final.

a) Conclusões da Pesquisa

Quatro questões de pesquisa foram formuladas. Para cada uma delas apresentamos uma resposta básica que, evidentemente, merece comentários e que nos leva a algumas proposições.

1^a questão: *Que se queria implementar?*

A resposta a esta primeira pergunta parece ser *Terminalidade Antecipada*. Contudo, não o podemos afirmar com absoluta certeza, pois o objeto da implementação nem sempre esteve claro para os atores. Da complexidade do tema e da nebulosidade que o cerca - não há doutrina o instruindo, nem experiências anteriores que possam servir de parâmetros - resultam interpretações diversas do que seja terminalidade antecipada, com repercussão na implementação.

Esta conclusão nos leva às seguintes proposições:

1.1 *A implementação depende da clareza quanto ao objeto e aos objetivos da implementação.*

Em termos teóricos isto não é nenhuma novidade. STEINER e MINER, por exemplo enfatizam este aspecto. A inexistência de uma perfeita disjunção conceitual entre o que seria *terminalidade antecipada* e *qualificação para o trabalho* gerou posicionamentos conflitantes entre os implementadores. Também a inexistência de uma legislação elucidativa e até mesmo normativa da terminalidade antecipada dificultou a implementação e deu margem a conflitos de interpretação entre o Laboratório de Currículos e a Coordenação de Ensino de 1º Grau. O conflito entre posições conceituais pode ser apontado, ainda, como um dos fatores que conduziu ao preterimento da criação de novos centros de terminalidade antecipada, sendo preferidos em seu lugar centros interescolares de formação especial regular.

Como toda inovação gera incerteza, se a inovação for ainda acrescida a carga negativa da imprecisão conceitual, a tendência será preferir a certeza relativa do que é conhecido ou convencional à incerteza da mudança. A Coordenação de

1º Grau, mais especificamente, a sua equipe de Formação Especial, viu-se nesta situação ao lhe ser atribuída a gerência da implementação da Terminalidade Antecipada paralelamente à da Formação Especial regular. Os dois Projetos competiam pela mesma clientela, utilizavam praticamente os mesmos espaços físicos, disputavam os mesmos recursos e isto criava conflitos de implementação, visto que não fôra definido se as duas propostas estavam ligadas ou não. Em caso positivo, uma fortaleceria a outra: não haveria duplicidade. Caso contrário, uma negaria a outra.

Considerando que administrar é também estabelecer formas de ver e intervir na realidade, quando a forma de ver e intervir na realidade da equipe do 1º Grau foi acoplada a uma outra forma de ver e intervir, a equipe e sua gerência ficaram confusas. A ambigüidade da situação conduziu à opção pela segunda alternativa, a da negativa da Terminalidade Antecipada, provavelmente por ser o projeto de Formação Especial originário da própria Coordenação de Ensino de 1º Grau e por não conter em si, do modo como estava sendo tratado, as complexidades do outro. As "cirandas" são mais fáceis: já são conhecidas.

Quanto à implementação da terminalidade antecipada, o processo deixou de ser desenvolvido, em sentido estrito, do centro para a periferia. Apenas se permitiu que subsistisse, até por falta de novas propostas. Não lhe está sendo concedida maior atenção.

1.2 A implementação depende da novidade do que se quer implementar.

Reconheçamos que a implementação enfrenta sempre o problema de que qualquer inovação está, de alguma forma, em

desarmonia com o ambiente em que deve ser implementada. A inovação traz uma ruptura do equilíbrio e isso dificulta a prôpria implementação.

Uma inovação educacional, em particular, tem sua implementação obstaculizada, especialmente porque importa em transformações sociais e estas não são um fato mecânico e não se pode pretender que a educação seja uma vara-de-condão, com o poder de, sozinha, transformar essa realidade. Transformações são fatos históricos que envolvem necessariamente educação, posto que, se a educação não pode sozinha fazer transformações, transformações por sua vez dependem, na maioria das vezes, da educação para se efetivarem. Há que se considerar, contudo, que políticas educacionais inovadoras são propostas que podem conflitar com os interesses institucionalizados, que tendem ao conservadorismo. O conflito que se instala dentro da educação e do sistema educacional pela coexistência de necessidades antagônicas - a de transmissão da cultura existente e a de criação de uma nova cultura - acarreta inúmeros problemas no decorrer da implementação da política.

A ausência de uma consideração prévia dos obstáculos que podem advir da e com uma inovação pode comprometer todo o processo de sua implementação. Há fortes evidências de que o caráter inovador da política de terminalidade antecipada não foi levado em consideração quando da sua implementação no Estado do Rio de Janeiro. Passado o primeiro momento, de euforia, em que o projeto foi foco de atenções, começaram a vir à tona conflitos entre as intenções centrais e as aspirações locais.

Necessariamente, nenhum dos dois - o centro ou a periferia - tem razão. O que ocorre são visões da realidade em diferentes níveis: a realidade como é vista do centro e tal como é vista do nível local. A terminalidade antecipada, do

ponto de vista central, era a solução ideal para o caso, enquanto que era manifesta a predileção de muitos dos implementadores locais pelos cursos de 2º Grau da área agrotécnica sobre os cursos de terminalidade antecipada.

Também passado o impacto inicial, o Projeto e, conseqüentemente, a própria política não encontraram apoio de alguns segmentos da comunidade local. Isto se depreende quando se atenta, por exemplo, para a reação dos fazendeiros, primeiro buscando mudar a natureza dos cursos, depois, alheando-se da iniciativa. O experimento, no entanto, precisava do interesse e participação dos fazendeiros, não só porque nas fazendas deveria ser feita a parte prática de alguns cursos, especialmente os ligados à pecuária, como também por serem os fazendeiros os empregadores em potencial dos egressos dos cursos.

Com estes procedimentos, reagiam os fazendeiros em defesa de seus *próprios e imediatos* interesses, pois se, em tese, podem ser apontados como beneficiários da melhor qualificação do homem do campo, esta talvez implique um maior nível de exigências, inclusive salariais, dos trabalhadores, o que evidentemente era contrário aos interesses dos fazendeiros.

Tampouco eram do interesse destes as idéias associativas divulgadas nos cursos. Por que iriam, pois, subsidiar, ainda que indiretamente, a formação de possíveis competidores, mesmo em pequena escala? Qualquer medida no sentido de preparação do homem do campo que não seja no interesse dos fazendeiros, dificilmente encontrará neles receptividade, podendo até gerar oposição. Este é um fator que não poderia ter sido minimizado ou mesmo ignorado pelos implementadores do Projeto de Cordeiro, pois nenhum experimento pode ser desenvolvido com sucesso, num tempo apreciável, se o meio ambiente não lhe é favorável.

1.3 *A implementação depende do cuidado com que se levam em conta todas as facetas do que se quer implementar.*

Uma inovação educacional pressupõe um rearranjo das forças sócio-econômicas. A Terminalidade Antecipada, no entanto, foi tratada apenas como uma inovação educacional. O direcionamento que a ela foi dado teve algo de m^oiope. Faltava-lhe a visão social e não foi considerado o impacto sócio-econômico que esta política poderia produzir nas comunidades atingidas. Potencialmente, ela afeta coisas fundamentais, como a economia da Região, por possibilitar não só contestação do salário, como também migração, esta, inclusive, com conseqüências políticas, pois significa perda de votos - e na maioria dos casos, votos "de cabresto".

É possível - e quem sabe, necessário no caso - admitir que os técnicos que idealizaram o projeto não chegaram a perceber que o mesmo viria a ter tantas implicações, que suas conseqüências poderiam ir tão longe. Ao Laboratório de Currículos cabe a ousadia da introdução de uma inovação no sistema educacional. Porém, há fortes evidências de que a maioria dos implementadores ligados a esse órgão não atentou para a natureza sócio-econômica da política a implementar, deixando-se dominar por uma visão romântica da própria política. Assim, apesar do entusiasmo com que se lançaram ao trabalho e do grande esforço despendido, não puderam ser as presenças não só atuantes, mas também conscientes, em condições de poder responder aos problemas que segmentos da sociedade colocaram no caminho da implementação da terminalidade ántecipada. O caso dos fazendeiros, abordado na proposição anterior, ilustra bem esta afirmação.

2^a questão: Por que se queria implementar?

Para responder esta questão, temos que considerar dois momentos políticos: o governo Faria Lima e o governo Chagas Freitas.

No Governo Faria Lima, em que havia a necessidade de programas e projetos de impacto, que favorecessem junto à opinião pública o novo governo estadual e, por extensão, o governo federal, vários projetos foram introduzidos no setor educacional, voltados para o meio rural, tradicionalmente esquecido e desprestigiado. Provavelmente, isto constituiu uma estratégia para atingir o homem do campo, aumentar seu nível de consciência e, assim, solapar as velhas bases políticas do interior do Estado, sustentáculo do amaralismo.

O Projeto de Terminalidade Antecipada era um destes projetos: introduzia uma inovação educacional - o que se esperava que provocaria impacto - e se propunha a atender o menor carente do meio rural, um grupo marginalizado, no já marmarginalizado meio rural. Além disso, possibilitaria uma ação integrada intersecretarial - o que era muito recomendado na época - e associava a proposta educacional ao esforço econômico. Esses "ingredientes" fizeram com que a administração central do Estado fosse bastante favorável à proposta, embora - ou justamente por isso - tal como foi apresentada, fosse uma proposta incidental, muito menos uma proposta de mudança social do que propriamente um instrumento para favorecer uma afirmação política.

Já no Governo Chagas Freitas, em termos políticos, pretendia-se voltar ao que era antes da fusão. Apesar do discurso oficial continuar a exaltar o meio rural, este não constituiu, de fato, prioridade, muito provavelmente porque, da

ótica dos grupos políticos dominantes, não tinha expressão maior em termos eleitorais, quer quantitativa, quer qualitativamente. Com isso, os projetos educacionais relativos ao meio rural, entre eles o de Terminalidade Antecipada, também perdem em ênfase. Nessas circunstâncias, a implementação do Projeto de Cordeiro não foi estimulada. Porém, como não convinha politicamente sua extinção, apenas permitiu-se que continuasse.

Desta conclusão deriva-se a seguinte proposição:

2.1 *A implementação depende da coerência entre o que se quer implementar e o contexto social.*

Parece óbvio que tem de haver clareza quanto à conjugação da política a implementar e o projeto político mais amplo. O exame do tratamento dado ao Projeto de Cordeiro clarifica intenções e deixa claro o seu papel no quadro político estadual. O Projeto foi prioritário enquanto o meio rural se incluía, de algum modo, entre as prioridades governamentais e deixou de sê-lo quando a modificação do cenário político alterou as prioridades. Em ambas as situações, o Projeto de Cordeiro e a Terminalidade Antecipada estão no projeto político mais amplo - tanto que em nenhum momento provocaram crise, porém com intenções diferentes. Esta coerência foi um fator ponderável do declínio do Projeto, no segundo momento da implementação, quando se altera o quadro político.

Há que admitir que é possível uma intenção de governo ser manipulada por aqueles que não podem definir o projeto político, mas que pretendem alterações na realidade. Isto, contudo, é difícil de precisar e não foi comprovado no caso.

3^a questão: *Quem implementou?*

Esta pergunta refere-se aos atores. A característica marcante dos nossos atores é pertencer a organizações públicas, ocupando posições-chave ou exercendo funções que afetam o processo decisório, notadamente na organização formal e publicamente encarregada da área da educação.

No caso, não identificamos atores de fora das três Secretarias de Estado. A princípio, suspeitamos de defeito do método utilizado, mas a continuidade da pesquisa descartou esta explicação, confirmando os atores identificados. Talvez isto revele a dificuldade do sistema oficial de fazer com que suas idéias sejam aceitas externamente. Por conseguinte, na medida em que as organizações públicas se alteraram em função das modificações do ambiente, os implementadores básicos também se alteraram, decorrendo daí não apenas perda de coerência ou de consistência na implementação, mas dificuldade em continuá-la.

A partir desta conclusão, formulamos as seguintes proposições:

3.1 *A implementação depende da estabilidade dos implementadores.*

Considerando administração como o esforço para obter configurações desejáveis de resultados e que essas configurações são alcançadas pela ação conjugada dos atores, compreende-se que a mudança dos atores principais tenha alterado as configurações desejáveis de resultados, pois atores diferentes têm concepções e motivações diversas acerca do objeto da implementação.

Os líderes administrativos constituem o elo de ligação entre as intenções governamentais e a ação institucional. A alteração do grupo decisório em 1979, antes de o projeto estar institucionalizado, provocou o esvaziamento da proposta, em decorrência da mudança de prioridades: o que fôra desejável numa gestão já não era para a que se seguiu, como já comentamos em proposição anterior.

A mudança dos implementadores do nível intracentral e do nível local também se mostrou altamente negativa para o sucesso do experimento. O abandono prematuro da gerência do Projeto em nível mais alto por parte do Laboratório de Currículos, em 1978, se revelou uma falha, pela imprevisão das conseqüências dessa ação. O projeto ainda não estava institucionalizado, nem providências foram tomadas, na ocasião, para que outro órgão, efetivamente, desse continuidade à proposta, o que era indispensável por se tratar de um projeto do centro para a periferia. Assim sendo, ainda que sem o de sejar, o Laboratório de Currículos, afastando-se de cena, dificultou o prosseguimento da implementação, podendo-se até dizer que com sua saída se inicia e redundou o declínio do projeto.

O hiato gerencial que se criou entre a saída do Laboratório de Currículos e a entrada da Coordenação de Ensino de 1º Grau no cenário do Projeto não teve de imediato graves conseqüências, por estar este, em nível local, sob a responsabilidade de um implementador cujas características de liderança e força de relacionamentos informais junto à cúpula administrativa tanto da SEEC como da Secretaria de Agricultura permitiam conseguir através de procedimentos não formais a superação ou, pelo menos, minimização das dificuldades que se antepunham à implementação.

O desamparo do Projeto vai se evidenciar, realmente, após o afastamento deste líder, na mudança de gestão. O órgão central responsável pela implementação é agora a Coordenação de Ensino de 1º Grau. Porém, o desinteresse da Coordenação pela Terminalidade Antecipada é manifesta e se privilegia em vez desta, a Formação Especial regular. O esforço que desenvolvera na fase inicial da implementação para transferir o Projeto para sua jurisdição, e que tantos conflitos gerara com o Laboratório de Currículos, aparece agora, com clareza, não como um anseio legítimo pela orientação da terminalidade antecipada especificamente, mas como uma disputa de poder, um empenho em impedir que um projeto prestigiado e que se referia ao meio rural - o centro de atenções da Coordenação de 1º Grau - fosse implementado por outro órgão.

O impacto da omissão da Coordenação de Ensino de 1º Grau teria sido reduzido se houvesse, em nível local, uma liderança ativa da implementação, o que não ocorreu. Com isso, prosseguiu a implementação em sua trajetória decadente.

3.2 A implementação depende da motivação dos implementadores.

Pudemos identificar na implementação duas fases distintas, no que se refere à motivação dos atores. A primeira, de alta motivação, ocorreu no quadriênio 1975-79, possivelmente derivada do sentimento de que aquilo que se implementava era prioritário, a ponto de ser o projeto conhecido como "*a menina-dos-olhos de José Peres e Myrthes Wentzel*". A motivação dos atores levou-os a enfrentar e vencer as dificuldades, a encontrar soluções criativas, a se dar mais às tarefas que executavam, o que, conseqüentemente, se refletiu positivamente na implementação.

Em nível local, esta motivação conseguiu atravessar o quadriênio. Mesmo reconhecendo que inúmeros fatores intervêm no comportamento humano, podemos afirmar que o forte comprometimento dos implementadores locais com sua liderança imediata e o próprio envolvimento que tinham com o trabalho contribuíram intensamente para a motivação positiva da maioria destes implementadores.

Observamos, contudo, que no nível intracentral, em 1978, a motivação já estava arrefecida. Uma das evidências que permite esta afirmação é o abandono da gerência do projeto pelo Laboratório de Currículos, apesar do "entusiasmo" declarado dos participantes. Fica a dúvida se o "entusiasmo" era pela idéia propriamente dita ou pelo fato de ser um projeto para o qual havia recursos e interesse da cúpula, o que é um fato comum na Administração Pública.

Após 1979, a motivação quanto à terminalidade antecipada foi baixa. Como vimos anteriormente, esta política já não era considerada prioritária. Além disso, eram pretendidas transformações na política de Formação Especial, à qual a política de Terminalidade Antecipada está associada, o que criava um clima de expectativa em torno da matéria e um compasso de espera quanto a possíveis realizações. Agravando a situação, observamos na gestão Chagas Freitas a inexistência de um comprometimento organizacional, praticamente generalizada em todos os níveis da administração, que conduziu à inêrcia e à omissão, prejudicando ainda mais a implementação.

4ª questão: Como se deu a implementação?

A implementação do Projeto de Terminalidade Antecipada não só foi influenciada como refletiu as condições ambientais. Isto a diferencia dos casos encontrados na bibliou

grafia levantada. O peso da participação do ambiente na implementação não foi tratada em nenhum dos textos consultados, que, quase sempre, se voltavam para o processo e para o implementador e não para o contexto da implementação. As entrevistas realizadas para este trabalho, no entanto, em sua quase totalidade, destacam a influência do contexto no direcionamento da implementação.

As variações do ambiente levaram a que a Terminalidade Antecipada fosse valorizada diversamente nas administrações Wentzel e Niskier. Prioridade é fruto de uma configuração desejável de resultados, configuração que não é única nem permanente, uma vez que reflete não só as injunções políticas do momento, como a visão pessoal do líder institucional. Assim, a configuração por que Wentzel se empenhava colocava a Terminalidade Antecipada entre as prioridades, não ocorrendo o mesmo com Niskier.

No caso em estudo, pode-se dizer que a implementação no período 1975-79 foi favorecida pelo que se pode chamar de um bem sucedido encontro de um desejo com uma oportunidade. - O primeiro era a intenção declarada de Myrthes Wentzel de oferecer atendimento educacional ao menor que ingressava precocemente no mundo do trabalho, e a oportunidade foi propiciada por José Peres, que não aprovava o desperdício, a ociosidade quase total durante o ano dos parques de exposição agropecuária. Assumindo o papel de agentes de mudança, porque a proposta coincidia com seus próprios valores e prioridades, ambos como líderes institucionais, facilitaram a implementação da política de terminalidade antecipada, tendo o meio ambiente favorável contribuído muito para a aliança entre eles.

É bom não esquecer as tentativas normais de qualquer administração no sentido de se distinguir daquela que a precedeu. Uma forma de diferenciar-se é negar importância aqui

lo que era relevante na administração anterior e se revela em alterações de prioridades e de pessoal. É uma tradição não exclusivamente brasileira, mas aqui no Brasil muito frequente e confirmada no caso. Os novos implementadores, a partir de 1979, Arnaldo Niskier e Edmundo Campello, trouxeram prioridades e valores bem diferentes dos seus antecessores o que os induziu a uma limitada receptividade à Terminalidade Antecipada. Assim sendo, estes dois Secretários não se constituíram agentes de mudança (talvez sim, em agentes de mudança da mudança...) e o segundo momento, que deveria corresponder a uma consolidação da proposta terminou por corresponder ao seu esvaziamento.

No caso em tela, as variações no ambiente, alcançando a implementação antes da institucionalização, afetaram negativamente a implementação. Esta última consideração nos leva à seguinte proposição:

4.1 A implementação depende do desenvolvimento de fases apropriadas a cada caso.

Não há na literatura específica um faseamento-modelo de implementação. Se existisse, não seria possível sua adoção, pois implementar é algo semelhante a fazer uma obra de arte e não há modelos para isso. Não há duas obras de arte iguais, como também não há duas implementações iguais.

Implementar não é um processo lógico, linear, mas pleno de subjetividade. Contudo, podemos identificar algumas fases no caso em estudo:

1ª fase: Surgimento da idéia

Foi o encontro da "oportunidade" com o "motivo", citado na resposta básica anterior. A oportunidade, representada pela existência de espaços físicos ociosos da Secretaria de Agricultura e pela sensibilização de José Peres aos problemas educacionais. O motivo, representado pela necessidade de Myrthes Wentzel de conseguir novos espaços educacionais para atendimento à demanda escolar;

2ª fase: Decisão política, a que se chegou e se deu por razões econômico-administrativas e mesmo exclusivamente políticas e não por razões educacionais;

3ª fase: Implementação técnico-política, quando ocorreu a tradução da decisão política num projeto específico.

É importante lembrar que, na forma última em que se apresenta o Projeto que concretiza a política, a Terminalidade Antecipada passou a ser elemento secundário, abordada de forma obscura no quadro de objetivos.

Este fator somado às, já citadas, imprecisão conceitual da própria terminalidade antecipada e insegurança provocada pelo novo obstaculizaram a implementação;

4ª fase: Implementação técnico-educacional, ou seja, a passagem à ação prática, isto é, a execução do experimento. Abrange dois momentos políticos - a gestão Faria Lima e a gestão Chagas Freitas - caracterizando-se por ciclos de tomada de decisão, ação e reação. Ocorreram mudanças de pessoal, alterações orçamentárias, alterações dos papéis, responsabilidades e expectativas dos participantes, e revisão da política.

Queremos crer que caberia, no caso, uma quinta fase: *institucionalização*. Para tal, no entanto, seria preciso que os processos de acompanhamento e avaliação, que deveriam estar associados à implementação, tivessem qualificado positivamente os resultados. No caso em estudo, não ocorreu o acompanhamento, nem a avaliação e, conseqüentemente, a qualificação dos resultados. Sem isso, não haveria possibilidade de ocorrer a institucionalização e, de fato, ela não ocorreu.

Considerando os aspectos negativos, apresentamos uma nova proposição:

4.2 A implementação depende de liderança.

Para que os objetivos sejam alcançados e para que haja ação harmoniosa no decorrer da implementação, é necessário que exista uma coordenação eficiente das atividades, uma coordenação que acompanhe os passos da implementação, que identifique, até antecipadamente, os pontos de estrangulamento e de conflitos e que para eles busque soluções e, além disso, que providencie benefícios a médio e longo prazos para a implementação. Para isso, é imprescindível que haja liderança e que essa liderança coordene as atividades e o próprio processo de implementação.

Como já comentamos, isto não aconteceu no caso de Cordeiro. O Laboratório de Currículos, de início, gerenciou o projeto e lhe prestou assistência com medidas de curto prazo. Sua saída de cena, contudo, deixa a implementação acéfala, pois não assumindo a Coordenação de 1º Grau de fato a Terminalidade Antecipada, desaparece a gerência do Projeto em nível mais alto, vital num processo de implementação do centro para a periferia como este. Sem esta gerência, não ocorreu

reu uma eficaz implementação de estratégias, pois se tornaram impossíveis decisões de impacto significativo no desempenho e nos resultados de conjunto. Tampouco puderam ser acionados mecanismos de coordenação, acompanhamento e controle; o replanejamento não foi realizado; os recursos não foram assegurados, sequer pleiteados; e novos arranjos não se concretizaram, enquanto os antigos se desvitalizaram. Ficou, então, o Projeto à deriva.

Enquanto houve em nível local uma liderança que, além de grande envolvimento com o Projeto, contava com ampla penetração, quer na Secretaria de Agricultura, quer na Secretaria de Educação, quer na própria comunidade local, as dificuldades foram sendo contornadas. Contornadas, mas não solucionadas, pois como o apoio era dado à pessoa, não à Política de Terminalidade Antecipada, os pontos de estrangulamento persistiram, embora encobertos, e emergiram após a saída deste líder, em 1979, apanhando de surpresa os novos implementadores, quer em nível central, quer em nível local.

O hiato que ocorreu na implementação, logo após o início da gestão Niskier, pode ser apontado, como um evento resultante da falta de liderança. Mais que tudo, porém, a ausência de liderança está refletida no quase total abandono em que se encontra a implementação da Política de Terminalidade Antecipada.

4.3 A implementação depende do reconhecimento da necessidade de diferenças na liderança em cada nível.

Num processo de implementação coexistem três tipos de liderança: a política, a técnica e a executiva, que variam não só em natureza como em grau, de acordo com o nível

da administração. Em cada nível, predomina um tipo de liderança, porém de alguma forma e em algum momento, os outros tipos estarão presentes, sendo que, à medida que se desce na estrutura hierárquica, as decisões ganham em concretude, mas perdem em amplitude. A liderança se configura como um processo encadeado, não linear, em que as variações num nível não deixam de ter conseqüências nos outros níveis. Apesar da existência de uma cadeia de subordinação administrativa, há sempre um elemento de criação em cada nível, que pode afetar os demais. Em virtude disto, a liderança tem que ser um ponto não só de movimentação, como também de integração, mesmo que, *a priori*, se possa admitir que não se consiga uma total integração.

No caso em estudo, a *liderança política* foi exercida pelo Governo do Estado, genericamente, e pela Secretaria de Educação, setorialmente.

A *liderança técnica* também, ocorreu em dois níveis: intracentral e local. No primeiro nível, competia ao Laboratório de Currículos e à Coordenação de Ensino de 1º Grau, respectivamente, nos dois momentos da implementação, e, em nível local, no NCECT de Cordeiro. Se a planejada expansão da Terminalidade Antecipada tivesse acontecido, a liderança técnica em nível intracentral abrangeria o conjunto de centros de terminalidade antecipada existente no Estado, enquanto que a liderança técnica em nível local seria diversificada: para cada local haveria uma liderança.

A *liderança executiva*, em nível central, coube à Secretaria de Educação, quando, por exemplo, da concretização dos arranjos entre as três Secretarias, da liberação de verbas e da aprovação de estratégias. Em nível intracentral, coube ao Laboratório de Currículos e à Coordenação de Ensino de 1º Grau, a quem competia exercer a coordenação, o acompanha

mento e o controle da implementação, isto é, juntar as peças administrativas do "quebra-cabeça" da implementação. Já a liderança executiva em nível local, exercida pelo NCECT de Cordeiro, cabia, essencialmente, obter resultados.

Apresentamos no quadro a seguir, esquematicamente, as lideranças identificadas no caso em estudo. Lançamos mão do recurso de adotar números, numa escala de 1 (um) a 3 (três), para representar a abrangência da liderança predominante de cada nível da administração, de tal modo que quanto menor for o número, maior a abrangência da liderança.

QUADRO Nº 7

LIDERANÇAS DO PROJETO DE CORDEIRO:

NATUREZA E GRAU, POR NÍVEL DE ADMINISTRAÇÃO

NÍVEL DE ADMINISTRAÇÃO	L I D E R A N Ç A		
	POLÍTICA	TÉCNICA	EXECUTIVA
ULTRACENTRAL (Governo do Estado)	1	-	-
CENTRAL (Secretaria de Educação)	2	-	-
INTRACENTRAL (Laboratório de Currículos/ Coordenação de Ensino de 1º Grau)	-	1	2
LOCAL (Núcleo de Cordeiro)	-	2	3

4.4 *A implementação depende da ativação e atuação de vários pontos de iniciativa, situados em vários níveis administrativos.*

A administração de um sistema educacional é, reconhecidamente, muito difícil de ser realizada. Uma das grandes dificuldades é o que o poder de decisão se distribui em diferentes níveis. Isto se reproduz quando da implementação de uma política educacional.

O caso em tela pode ser considerado um exemplo que se opõe à interpretação clássica weberiana que considera idealmente os subordinados como meros implementadores de decisões dos superiores. Baseia-se esta afirmativa no fato de a opção pela implementação da terminalidade antecipada - uma decisão política - ter sido tomada exclusivamente no miolo da máquina administrativa (na extinta Assessoria de Projetos Especiais) e só depois ter sido levada à cúpula: primeiro à Secretaria de Educação e depois ao Governador.

A diversidade de pontos de iniciativa do sistema educacional pode gerar conflitos, paralelismo e incertezas, porém nem sempre isso tudo é negativo. Como as decisões cabem às lideranças e lideranças nem sempre atuam em sincronia nos diferentes níveis hierárquicos, pode ocorrer que, não se efetivando a liderança num nível mais alto, o líder do nível mais baixo passe a tomar iniciativas que supram a inexistência ou omissão da liderança do nível superior.

Foi o que aconteceu em relação à Direção do NCECT de Cordeiro, no primeiro momento da implementação, após a retirada do Laboratório de Currículos. Não se repetiu, porém, após 1979, diante da omissão da Coordenação de Ensino de 1º Grau. Decorreu esta diversidade da própria diferença de estilos gerenciais dos líderes locais nos dois momentos da

implementação, e não da impossibilidade do nível mais baixo de ter iniciativas.

Há que se considerar, porém, que quando falta a liderança no nível mais alto, o normal é que o nível mais baixo tenda a esmorecer, pois tudo se torna muito mais difícil de realizar.

4.5 *A implementação depende do controle dos fatores determinantes de descontinuidades.*

A descontinuidade da implementação foi admitida pela quase totalidade dos entrevistados. Contudo, foram diversas as razões apresentadas. Houve quem atribuisse a descontinuidade a razões claramente pessoais, como vaidade e dificuldade de relacionamento com a comunidade. Outros atribuíram-na a razões políticas, decorrentes da mudança do poder. Razões administrativas, como recursos, regulamentos e rivalidades, também foram apontadas, havendo, ainda, casos em que a descontinuidade foi considerada consequência de razões conceituais, referentes à terminalidade antecipada, propriamente dita.

Neste conjunto de razões, predominou o que chamamos de *metonímia administrativa*, ou seja, a freqüente designação do projeto como "Projeto de D. Myrthes", "Projeto do Peres", ou "Projeto do Laboratório de Currículos", que, unindo de tal forma a terminalidade antecipada aos atores mais dedicados, teria impedido a percepção de que a terminalidade antecipada não se restringe a um programa pessoal, ou de um órgão setorial, ou mesmo de uma dada Secretaria, mas que é uma política governamental.

As explicações da descontinuidade da implementação, apresentadas pelos implementadores entrevistados, caracteriza

ram-se por uma visão unidimensional da realidade. Não foi levado em consideração que a implementação de uma política educacional não é meramente educacional. Como comentamos em resposta anterior, tem implicações econômicas, políticas, sociais, e administrativas que afetam o próprio processo de implementação. Mesmo quando antecipadamente consideradas, estas implicações com frequência influem negativamente na implementação. No caso em tela, em que não foram sequer consideradas pelos técnicos, as conseqüências foram muito graves.

Isto nos leva à próxima proposição:

4.6 Implementação depende de acompanhamento.

É essencial em administração que haja dados disponíveis acerca do que está sendo implementado, para que se possa estabelecer um processo racional de tomada de decisões. Alguns administradores podem ser bem sucedidos operando em bases mais ou menos intuitivas, porém isso acarreta dois males: o primeiro problema é que, quando uma nova situação aparece, não há base para predizer o que pode vir a acontecer, não se conta com uma história. O segundo problema é que o sucesso da gerência não poderá continuar por longo tempo se apenas se conta com intuição.

Há que se considerar, também, que quando os atores na implementação são modificados, a memória mais óbvia se dilui ou se perde. Se não tiver sido registrada, não resta memória alguma e é como se estivesse começando do marco inicial, o que pode facilitar comportamentos como o da Coordenação de Ensino de 1º Grau: a inexistência de memória, facilitou à Coordenação adotar uma postura "*laissez-faire*" quanto ao caso, pois não havia com o que confrontar o seu próprio desempenho na implementação.

Na idéia de registro da memória está implícito o acompanhamento. Comprovou-se, no caso em estudo, a inexistência de memória, decorrente da falta de acompanhamento e controle do processo de implementação, com consequências negativas para a continuidade da implementação. Na mudança de gestão - quer fosse prioritária ou não a Terminalidade Antecipada - para uma abalizada tomada de decisão, far-se-ia necessário um conhecimento de como era a situação antes do Projeto, do que ocorreu no decorrer do processo de implementação e de como se encontrava a situação naquele momento. Para isso se precisaria de registros, de dados pertinentes, autênticos, acurados, obtidos por um controle efetivo do processo de implementação. Tal não aconteceu, pois, apesar de previsto, o acompanhamento do Projeto de Cordeiro só foi feito pelo Laboratório de Currículos num período inicial e seus dados já estavam defasados quando da mudança de gestão. Quanto ao controle, efetivamente não se concretizou.

4.7 A implementação depende do cotidiano.

A implementação é um processo que ocorre em dois planos temporais: há a implementação que se dá num horizonte, digamos, anual e a implementação que acontece a cada dia. A maioria das vezes se consideram as grandes questões que a implementação apresenta a médio ou longo prazo e se esquecem ou se minimizam as pequenas coisas do dia-a-dia.

No caso em tela, observou-se que os eventos do cotidiano tiveram grande influência no processo de implementação. O transporte dos alunos para o NECT de Cordeiro e dentro dele se constituiu num dos problemas da implementação, agravando a questão da duplicidade de "Concertos". A escassez de material de consumo também influenciou no sucesso da implementação. Como plantar sem sementes? Como o trator pode funcionar sem óleo? Como acabar com formigas e outras pra-

gas, sem defensivos? E, também, como fazer a manutenção dos equipamentos sem recursos, sem peças de reposição?

Em proposição anterior, nos referimos à importância da estabilidade dos implementadores principais, porém, esta bilidade também é importante no cotidiano. Havendo alterações frequentes dos professores - e no caso foi relatada a alta rotatividade dos técnicos da EMATER - como assegurar a preservação da filosofia do Projeto? Como treinar os novos professores? Além disso, no caso, para que os cursos tenham início é preciso que se organizem turmas. Mas, como organizá-las, em tempo hábil, se as escolas atendidas pelo Projeto enviam para o NCECT, com atraso, as testagens de alunos? Em si, esses exemplos citados são pequenas coisas, aparentemente de menor importância, mas como pequenos flocos de neve se agrupam numa imensa bola, bloqueando os caminhos da implementação. Há que se impedir a formação desta bola de neve, mas muitas implementações falham porque as pessoas não têm o empenho, a persistência, a paciência e, até mesmo, a vontade de enfrentar os problemas de cada dia.

b) Conclusões Metodológicas

Alguns procedimentos metodológicos da pesquisa podem dar lugar a contestações. Um deles é a estratégia investigativa adotada. A opção por estudo de caso como estratégia de pesquisa encerra em si própria uma limitação, é certo, pois não permite extrapolações. Parece-nos, contudo, particularmente indicada aqui, visto que não podemos estudar implementação sem levá-la em consideração o seu contexto. Cada caso de implementação é de fato um caso.

Apesar de a revisão de literatura demonstrar que já existe bastante material prescritivo acerca de implementação,

tal prescrição é exageradamente racional e o próprio caso em estudo demonstra que nem sempre a vida serve à arte. Valendo-nos da metáfora da música: há diferença entre a apresentação "ao vivo" de um concerto e a audição de uma gravação do mesmo. Um mérito do estudo de caso é exatamente a sua sensibilidade para o "ao vivo" e sua resistência às gravações que, geralmente, apresentamos uma versão corrigida da execução.

No que concerne às abordagens adotadas para a identificação dos atores, reconhecemos que algumas críticas podem ser levantadas. Considerando-se, porém, que qualquer procedimento que se adote não dará conta das muitas sutilezas da vida real, a escolha das abordagens de posição e de reputação nos parecem adequadas, por fornecerem um mínimo de parâmetros relevantes a serem considerados na identificação de elementos de influência no caso em estudo.

Admitimos, também, que certa tendenciosidade pode ser atribuída à seleção de entrevistados, uma vez que a maioria deles pertence aos quadros centrais da SEEC e estiveram em atuação no período 1975-79. A primeira característica se explica pelo fato de estarmos tratando da implementação de um projeto educativo, e, conseqüentemente, envolvendo maior número de elementos da Secretaria de Educação. A segunda, deriva do enfoque gerencial adotado na dissertação e reflete uma característica do próprio caso, envolvendo uma implementação concebida como predominantemente do centro para a periferia, bem como as características bastante centralizadoras da administração estadual de ensino. O terceiro motivo decorre da abordagem de reputação que permitiu identificar, em maioria, atores do período 1975-79, o mais ativo e positivo da implementação. A nosso ver, o que a seleção reflete, mais que tendenciosidade quanto aos entrevistados, é a própria tendência da implementação.

c) *Conclusão Final*

Respondidas as perguntas objeto da pesquisa, fica no ar uma questão ainda não formulada:

Por que as coisas se passaram de tal modo?

Procurando respondê-la em poucas palavras diríamos:

A Política venceu a Polítíca.

Não se trata de um jogo de palavras. Faltam à língua portuguesa termos diferentes para melhor explicar esta resposta. A palavra *polítíca* está na assertiva acima empregado com conotação diferente: *polítíca*, como força, e que em inglês corresponde a "*politics*", e *polítíca*, como conteúdo, como o que se queria implementar; em inglês, "*policy*".

A redação da resposta, como se apresenta, permite, assim, duas interpretações. A primeira seria:

A Polítíca (policy) venceu a Polítíca (politics).

Admitamos que Arnaldo Niskier tinha uma percepção diferente de Myrthes Wentzel em relação à terminalidade antecipada. Como precisava consolidar sua própria posição, usou uma estratégia de diluir a Polítíca de Terminalidade Antecipada, não permitindo sua consolidação. E como fez isto? Substituindo atores dedicados, concedendo menos recursos e alterando instrumentos. Melhor dizendo, por entender diferentemente, moveu diferentemente as forças polítícas. Para consolidar sua própria visão da Polítíca (*policy*), compôs diferentemente as forças polítícas (*politics*).

A segunda interpretação seria:

A Política (*politics*) venceu a Política (*policy*).

Admitamos que Myrthes Wentzel acreditava que a Terminalidade Antecipada era algo tão bom que prevaleceria por si mesmo, que seria difícil desfazer.

As coisas, porém, não se processaram deste modo. A noção substantiva da Política se alterou no tempo, não teve a continuidade devida para se consolidar. Não chegou mesmo a se transformar em processo, pois não houve envolvimento suficiente das forças políticas, nem tampouco neutralização das forças hostis. As forças políticas foram ignoradas, o que foi fatal a uma política complexa, como a de Terminalidade Antecipada, que envolve educação e trabalho, tendo, por conseguinte, implicações econômicas.

Embora, aparentemente, as duas hipóteses formuladas possam ser admitidas, há no caso evidências não da vitória de uma outra política (*policy*), mas sim de que os valores da Educação não conseguiram se sobrepor a valores de outras áreas. Um pensamento educacional, mesmo consistente, precisa de um mínimo de estabilidade para se consolidar. A Educação, porém, tendo conotações políticas, está sujeita a um complexo jogo de forças e essas forças influenciaram decisivamente na implementação da Política de Terminalidade Antecipada, pelo que concluímos que a "*politics*" venceu a "*policy*" ou seja, a Política (vista como força) venceu a Política (vista como conteúdo).

PÓS-LÚDIO ou EXPECTATIVAS

O tempo correu. A firma patrocinadora tem nova direção. As agências, novos empresários.

O concerto permanecerá em cartaz? O contrato entre as agências será renovado? Quem serão os músicos? O "spalla"? O maestro?

Ouvimos duas variações: a primeira, ALLEGRO NON TROPPO. A segunda, ADAGIO ASSAI. Em havendo uma terceira, como será: REQUIEM? SCHERZO? Ou ALLEGRO CON BRIO?

Reconhecemos que a distância entre a proposta inicial e a deformação com que se apresenta atualmente o experimento abriu um abismo na confiança dedicada à terminalidade antecipada. Ela, porém, é uma idéia feliz, realista, ajustada à situação educacional do Rio de Janeiro, notadamente na área rural e na periferia dos grandes centros urbanos, uma proposta capaz de se modificar diante de cada situação.

Não basta, contudo, que a terminalidade antecipada seja uma idéia brilhante, se não contar com o apoio e o interesse do contexto maior e com implementadores capazes e motivados em todos os níveis. Mas, acima de tudo, é preciso ter em mente que por trás de um processo de decisão e implementação há atores e beneficiários das ações: seres humanos. Implementar não é, simplesmente, colocar em prática esquemas pré-elaborados, por melhores que eles sejam. Implementar é jogo de vida: é estabelecer as regras do jogo, é relação, contato e vontade de jogar o jogo.

Em 1983, uma nova gestão está sendo iniciada. Se e como prosseguirá a implementação da Política de Terminalida

de Antecipada são grandes interrogações. É nossa esperança que a riqueza intrínseca desta Política, que se foi esvaindo ao longo do tempo, de algum modo seja considerada nos futuros programas que sejam feitos.

G L O S S Á R I O

Agônica - modificações de andamento de uma peça musical. Termo que substitui o francês *nuance*.

ADAGIO ASSAI - expressão italiana indicando andamento muito lento.

Aleatória - composição musical em que vários elementos - agônica dinâmica, simultaneidade e altura dos sons - e, às vezes, mesmo, todos os elementos são executados à vontade dos músicos.

ALLEGRO MA NON TROPPO - expressão italiana usada em música, indicando andamento rápido, mas não excessivamente.

Andamento - velocidade que se dá ao movimento do compasso quando da execução de uma peça musical.

Articulação - maneira de executar as notas, ligadamente ou separando os sons uns dos outros.

Ciranda - cantiga e dança infantil de roda.

Compasso - divisão métrica regular e prefixada da música.

Concerto sinfônico - espetáculo musical em que uma orquestra se apresenta.

Cordas - conjunto de instrumentos musicais em que o som é produzido pelo atrito ou tangenciamento de cordas, geralmente metálicas. É um dos naipes da orques

tra e inclui os violinos, as violas, os violoncelos, os contrabaixos, a harpa e o piano. Este último instrumento, porém, por ter cordas percutidas com martelos, é considerado por alguns como instrumento de percussão.

Desenvolvimento - parte formal intermediária da obra musical, na qual se trabalham as possibilidades musicais dos temas inicialmente expostos.

Dinâmica - gradação das intensidades sonoras.

Dissonância - momento da harmonia que não oferece sensação de repouso.

Exposição - parte formal inicial da obra musical, em que os temas são apresentados.

Fanfarra - pequeno grupo de instrumentos construídos unicamente por instrumentos de boquilha (metais).

Fraseado - divisão lógica do discurso musical em unidades musicais com conteúdo independente.

Harmonia - qualquer combinação de sons simultaneamente executados.

Interlúdio - pequeno trecho musical que liga as divisões principais de uma obra musical.

Intermezzo - peça musical ligeira, originalmente tocada entre dois atos de uma ópera.

Intervalo - peça geralmente curta intercalada entre atos, números ou partes de uma obra.

- Madeiras** - conjunto de instrumentos musicais cujo som é produzido pela passagem do ar proveniente do sopro humano em tubos de madeira. Dividem-se em instrumentos de palheta simples (clarineta, requinta e clarone), de palheta dupla (oboê, corne inglês, fagote e contrafagote) e de embocadura (flauta e flautim). Modernamente, as flautas e flautins são construídos em metal (ouro ou prata), porém, por tradição, continuam incluídas no naipe das madeiras.
- Metais** - conjunto de instrumentos musicais cujo som é produzido pela passagem do ar proveniente do sopro humano em tubos metálicos, tendo numa das extremidades uma boquilha de metal e, na outra, uma campânula. Inclui as trompas, trompetes, trombones e tubas. Alguns tratadistas incluem, entre os metais, a família dos saxofones, apesar de estes instrumentos terem a palheta dupla, característica das madeiras. Para outros, os saxofones, por sua sonoridade característica, formam um terceiro naipe de instrumentos de sopro.
- Maestro** - aquele que rege a execução de obras musicais.
- Maestro-ensaiador** - pessoa que ensaia os músicos em conjunto ou em pequenos grupos, preparando-os para o trabalho com o maestro-titular.
- Movimento** - parte completa de uma sinfonia, concerto ou sonata, normalmente com um único andamento.
- Naipes** - cada um dos grupos de instrumentos com características de construção semelhante, em que geralmente se divide a orquestra.

Orquestra - conjunto de músicos reunidos para a execução de uma peça musical de vulto. A orquestra moderna divide-se em quatro naipes: cordas, madeiras, metais e percussão.

Partitura - registro gráfico de uma obra musical em sua totalidade.

Percussão - conjunto de instrumentos musicais cujo som é produzido por meio de batidas. Compreende, entre outros, tímbores, caixas, bombos, pratos, triângulos, pandeiro, castanholas, carrilhões, xilofones e tantãs.

Prática de orquestra - treino em conjunto da execução instrumental.

Prelúdio - introdução de uma obra musical.

Pódio - estrado pequeno e um pouco elevado, à frente da orquestra, sobre o qual o maestro rege a execução.

Poslúdio - frase terminal.

RALLENTANDO - expressão italiana significando diminuição gradativa e contínua do andamento. Precedido da palavra *MOLTO*, indica uma exacerbação deste procedimento.

Réquiem - termo latino significando repouso. É a primeira parte da missa dos mortos, e tem andamento muito lento.

Ritmo - sucessão lógica dos valores de duração. É a com binação variada de valores das durações sonoras, ou a disposição dos sons acentuados ou sem ac en-tuação, longos ou breves.

RITORNELLO - expressão italiana, significando repetição de um trecho musical em sua totalidade.

Sinfonia - peça musical destinada a uma orquestra sem solis ta e geralmente estruturada em quatro movimentos.

Sinfonia concertante - sinfonia em que há partes em que cer tos instrumentos têm, em conjunto, papel de rele vo dentro da orquestra, como se solistas fossem, mas sem caracterizar o solo.

SCHERZO - palavra italiana significando brincadeira. É uma peça musical de caráter brincalhão ou humorísti-co, quase sempre em compasso 3/4.

SPALLA - palavra italiana, cuja tradução é *ombro*, com que se designa o primeiro violinista da orquestra a pes-soa que, hierarquicamente, vem logo após o maes-tro e eventualmente o substitui. É também o res ponsável pela afinação da orquestra.

Tema - núcleo melódico de que decorre a estrutura for mal.

Variação - técnica composicional sistemática em que, a par-tir de um tema, são construídas sucessivas e modi ficadas versões rítmicas, melódicas e harmônicas.

BIBLIOGRAFIA

- ARGYRIS, Chris. *Management and organizational development: the path from XA to YB*. New York, N.Y. Graw-Hill, 1971.
- _____. *Intervention theory and methods*. Reading, Mass., Addison-Wesley, 1970.
- BARBOSA, Joaquim Gonçalves. *Experiências brasileiras de cidades educativas*. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, 1978. Dissertação de Mestrado.
- BARRAUD, Henry. *Pour comprendre les musiques d'aujourd'hui*. Paris, Editions du Seuil, 1968.
- BASS, Bernard M. & LEAVITT, Harold J. *Some experiments in planning and operation*. Management Science, Providence, RI; Institute of Management Sciences, 1963.
- BENNIS, Warren; KENNETH, Benne & CHIN, Robert. *The Planning of change*. New York, Holt, Rinehart & Winston, 1961.
- BOYD, William L. *The study of educational policy and politics: much ado about nothing?* Teachers College Record, New York, Columbia University 80(2): 249-71, Dec. 1978.
- BRASIL. Leis, Decretos, etc. Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º Graus. *Documenta*. Brasília, MEC/DA/DDD, 1971, 129:400-16.
- _____. Leis, Decretos, etc. Lei nº 7044, de 18 de outubro de 1982. Altera dispositivos da Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971, referentes à profissionalização do ensino de 2º Grau. *Documenta*. Brasília, MEC/CFE, 1982, 264: 156-58.

- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. GT - Relatório. In: _____. *Ensino de 1º e 2º graus: atualização e expansão*. Brasília, MEC, 1970, p.13-63.
- _____. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Federal de Educação. A qualificação para o trabalho no ensino de 2º grau. O mínimo a ser exigido em cada habilitação profissional. Relator: Pe. José de Vasconcellos. Parecer nº 45/72, de 11 de janeiro de 1972. *Documenta*. Brasília MEC/DA/DDD, 1972a, 134: 107-55.
- _____. Ministério da Educação e Cultura. Conselho Federal de Educação. Formação Especial do Currículo de 1º Grau. Relator: Paulo Nathanael Pereira de Souza. Parecer nº 339/72, de 6 de abril de 1972. *Documenta*. Brasília, MEC/DA/DDD, 1972b, 137: 111-23.
- _____. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. *III Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos - 1980/85*. Brasília, MEC/DDD, 1980.
- BRIGHAM, John & BROWN, Don W. *Policy implementation*. Beverly Hills, Cal.; Sage, 1981.
- BUCHANAN, Bruce. To walk an extra mile: the whats,whens and whys of organizational commitment. *Organizational Dinamics*. New York, American Management Associations (AMACON) Spring, 1975.
- COOK, Thomas D. & CAMPBELL, Donald T. *Quasi - experimentation: designs and analysis issues for field settings*. Chicago, Rand Mc Nally, 1979.
- DALIN, Per & MC LAUGHLIN, Milbrey. Strategies for innovation in higher education. In: *Strategies for research and development in higher education*. Amsterdam, Swets & Zeitling, 1976.

- DAVIS, Robert H. et alii. "The impact of organizational and innovator variables on instructional innovation in higher education". *The Journal of Higher Education*. Columbus, Ohio State University Press. 53(5): 568-86, Sept./Oct. 1982.
- DENHARDT, Robert B. Alienation and the challenge of participation. Washington D.C., International Management Association, 34(5): 25-32, Sept./Oct. 1971.
- DINIZ, Eli. *Voto e máquina política*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982.
- DUARTE, Sergio Guerra. A terminalidade antecipada e o trabalho do menor. In: *Encontro técnico sobre a pesquisa educacional na área do ensino de 1º Grau*, 1º, Brasília, julho de 1979. Brasília, MEC/INEP/DDD, 1979. p.203-12.
- EDWARDS, III, George C. *Implementing public policy*. Washington, D.C., Congressional Quarterly Press, 1980.
- ELMORE, Richard F. Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Policy Science Quarterly*. New York, Academy of Political Science, 94(4):601-16, Winter, 1979-80.
- FERRAR, Eleanor, DESANCTIS, John E. & COHEN, David K. "Views from below: implementation research in education". *Teachers College Record*. New York, Columbia University, (82): 77-100, Fall 1980.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1 ed, 4. imp., 1975.

- FERRETI, Celso João. A inovação na perspectiva pedagógica. In: GARCIA, W. (coord.) *Inovação educacional no Brasil: problemas e perspectivas*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1980.
- FUNDAÇÃO Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio de Janeiro. *Estudos para o planejamento municipal: Cordeiro*, Rio de Janeiro, s.d., 1977, v.26.
- GARCIA, Walter E. (Coord.) *Inovação Educacional no Brasil: problemas e perspectivas*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1980.
- GERGEN, Kenneth J. Assessing the leverage points in the process of policy formation. In: BAKER, Raymond e GERGEN, Kenneth J. *The study of policy formation*. New York, The Free Press, 1968, p.181-203.
- GREER, Darryl G. State - level coordination and policy implementation. *Policy Studies Journal*. Tallahassee, Flórida State University, 1(10): 32-47, Sept. 1981.
- HELLER, Frank A. *Managerial decision - making a study of leadership styles and power sharing among senior managers*. London, Tavistock Publications, 1971.
- KERSTENETZKY, Isaac et alii. Indicadores Sociais da Educação. In: BRASIL. Senado Federal. *"Projeto Educação"*. Brasília, Senado Federal/Fundação Universitária de Brasília, 1979, T.3.
- LIEBERMAN, Ann & GRIFFIN, Gary A. Educational Change: inquiring into problems of implementation. *Teachers College Record*, New York, Columbia University, 77(3): 417-27, Feb. 1976.

LIKERT, Rensis. *New patterns of management*. New York, Mc Graw-Hill, 1961.

_____. *The human organization: its management and value*. New York, Mc Graw-Hill, 1967.

LIMA, Elma Corrêa. *Cordeiro: uma experiência de terminalidade de antecipada no ensino de 1º Grau em área rural*. Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, 1979. Dissertação de Mestrado.

LORTIE, Daniel C. *Schoolteacher: a sociological study*. Chicago, University of Chicago Press, 1975.

MAIER, Norman R.F. *Problems solving and creativity in individuals and groups*. Belmont, Cal., Brooks/Cole Ed., 1979.

MAJONE, Giandomenico & WILDAVSKY, Aaron. *Implementation as evolution: exorcising the ghosts in the implementation machine*. Russel Sage Discussions Papers, 2. New York, Russel Sage Foundation, 1978.

MANN, Dale. *Making change happen?* *Teachers College Record*. New York, Columbia University, 7(3): 313-22, Feb. 1976.

MARCUS, Alfred A.; SOMMERS, Paul & MORRIS, Frederic A. *Alternative arrangement for cost effective pollution abatement: the need for implementation analysis*. *Policy Studies Review*, Lawrence, University of Kansas, 1(3): 477-83, 1981/82.

MARQUES, Genésio. *Desenvolvimento organizacional na escola*. Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, 1978. Dissertação de Mestrado.

Mc GREGOR, Douglas. *The human side of enterprise*. New York. Mc Graw-Hill, 1960.

_____. *The professional manager*. New York. Mc Graw-Hill, 1967.

Mc LAUGHLIN, Mylbrey W. Implementation of ESEA title I: a problem of compliance. *Teachers College Record*, New York, Columbia University, 77(3): 397-427, Feb. 1976.

_____. Implementation as mutual adaptation: change in classroom organization. *Teachers College Record*, New York, Columbia University, 77(3): 339-51, Feb. 1976.

MECHANIC, D. Sources of power of lower participants in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, Ithaka, NY, Cornell University, 7: 349-64, Dec. 1962.

MILLES, Mathew B. *Innovation in education*. New York, Teachers College Press/Columbia University, 1964.

MINER, John B. *The challenge of managing*. Philadelphia, Saunders, 1975.

MOISÉS, Massaud. *Dicionário de termos literários*. 2.ed. São Paulo, Cultrix, 1978.

NAKAMURA, Robert T. & SMALWOOD, Frank. *The politics of policy implementation*. New York, St. Martin's Press, 1980.

NEWCOMBE, Judith P. A theory of mandated academic change. *Journal of Higher Education*, Columbus, Ohio State University Press, 6(52): 555-77, 1981.

NIDELCOFF, Maria Teresa. *Uma escola para o povo*. 8.ed. São Paulo, Brasiliense, 1980.

PRESSMAN, Jeffrey L. & WILDAVSKY, Aaron. *Implementation*. Berkeley, University of California Press, 1973.

RAND CORPORATION. *Federal programs supporting educational change*. Santa Monica, Cal., Rand Corporation, April, 1975. v. 1.-4.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. *Estrutura e Organização da Secretaria de Estado de Educação e Cultura do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 1978a.

_____. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. *O processo de regionalização na área de educação e cultura*. Rio de Janeiro, 1975.

_____. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. *Plano de Ação de Educação e Cultura: 1980-1983*. Rio de Janeiro, 1980.

_____. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. Conselho Estadual de Educação. Um questionamento do ensino de 2º grau. Relator: Aluizio Peixoto Boynard. *Rio - Educação*. Niterói, 1981, 30: 9-14.

_____. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. Laboratório de Currículos. *Projeto do Núcleo Comunitário de Educação, Cultura e Trabalho de Cordeiro*. Rio de Janeiro, 1976.

_____. Secretaria de Estado de Educação e Cultura. Laboratório de Currículos. *Reformulação de currículos: Formação Especial - 1º Grau*. Rio de Janeiro, 1978b.

RIPPLEY, Randall B. & FRANKLIN, Grace A. *Bureaucracy and policy implementation*. Homewood, Ill., The Dorsey Press, 1982.

- SÃ, Nicanor Palhares. Terminalidade antecipada: preparação para o trabalho ou dos fins da educação? Brasília, MEC/Coordenação do Ensino de 1º Grau, s.d., mimeogr.
- SILVA, Jorge Ferreira da. Planejamento e administração participativos em educação. In: ENCONTRO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ, 2. Teresina, 10-14, jan./83. *Administração da educação ou administração da crise?* Teresina, ANPAE/PiauÍ, 1983, p.48-57.
- STEINER, George & MINER, John B. *Management policy and strategy*. New York, Macmillan Publishing Co., 1977.
- _____. *Política e estratégia administrativa*. Trad. José Ricardo Brandão Azevedo. Rio de Janeiro, Interciência; São Paulo, Editora Universidade de São Paulo, 1981.
- TRUZZI, Marcello. Sherlock Holms: applied social psychologist. In: SANDERS, William B., ed. *The sociologist as detective*. New York, Praeger, 1976.
- TANNENBAUM, Arnold S. et alii. *Hierarchy in organizations: an international comparison*. San Francisco, Jossey-Bass, 1974.
- VAN METER, Donald S. & VAN HORN, Carl E. The policy implementation process: a conceptual framework. *Administration & Society*. Berverly Hills, Cal., Sage Publications Inc., 6(4): 445-88, Feb. 1975.
- VIEIRA, Elio. Modelos para implementação da reforma de 1º e 2º graus. In: GARCIA, Walter E. org. *Educação brasileira contemporânea: organização e funcionamento*. São Paulo, Mc Graw-Hill do Brasil, 1981. p.80-105.

VROOM, Victor H. & YETTON, Philip W. *Leadership and decision making*. Pittsburgh Press, 1973.

VROOM, Victor H. & JAGO, Arthur J. Decision making as a social process: normative and descriptive models of leader behaviour. *Decision Sciences*. Atlanta, GA., American Institute for Decision Sciences, University Plaza (Georgia State University), Dec. 1974.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Parâmetros sociológicos da educação. In: GARCIA, Walter E. (coord.). *Inovação educacional no Brasil: problemas e perspectivas*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1980.

WEICK, Karl E. Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, Ithaka, NY, Cornell University, 21(1): 1-19, Mar. 1976.

YIN, Robert K. The case study crisis: some answers. *Administrative Science Quarterly*, Ithaka, NY, Cornell University, 26(1): 58-65, Mar. 1981.

YIN, Robert K. & HEALD, Karen A. Using the case survey method to analyze policy studies. *Administrative Science Quarterly*, Ithaka, NY. Cornell University, 20(3):371-81, Sept. 1975.

ANEXO Nº 1

RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS

a) *Da Secretaria de Agricultura e Abastecimento*

Período 1975-79

Nível central: José Resende Peres

Nível intracentral: Jeanice Borges Fortes Bastos

Nível local : Lauro Nardoto Conde

Período 1979-82

Nível central: Edmundo Campello Costa

Nível local : Antonio Fabiano de Aguiar Silveiras

b) *Da Secretaria de Educação e Cultura*

Período 1975-79

Nível central: Myrthes de Lucca Wentzel

Nível intracentral: Albenides Ramos

Circe Navarro Rivas

Domingos Pessoa da Silva Oliveira

Lygia Ramoa Provenzano

Maria Helena de Mello Vieira

Neuza de Oliveira Estrela

Nível local : Dilma Rohen de Queiroz

José Luiz Reis

Período 1979-82

Nível central: Arnaldo Niskier

Nível intracentral: Denise Delvaux Costa

Fátima Cunha Ferreira Pinto

Heloisa Helena Fabião de Almeida

Lucia Venina de Matos

Nível local : Fernanda Archidânea de Melo Carvalho
 Flávia Andrêia dos Reis Melo
 Janice de Carvalho Sauerbronn

c) Secretaria de Saúde

Período 1975-79

Nível intracentral: Eurico Suzart de Carvalho Filho
 Samuel Penha Valle

ANEXO Nº 2

TÓPICOS DAS ENTREVISTAS

NOTA INTRODUTÓRIA

A fim de organizar as entrevistas e permitir uma classificação e/ou conexão, relativamente lógica e simples, entre as respostas que viessem a ser obtidas, o caso foi tratado nesses encontros como sendo composto dos seguintes elementos:

- a) *atores*, categoria dentro da qual se trataria das pessoas mais intensamente envolvidas no processo de formulação, planejamento e execução da Política de Terminalidade Antecipada no Estado do Rio de Janeiro;
- b) *objetivos*, onde se focalizaria o significado e fins pretendidos com a Política e através de sua implementação, permeando, portanto, desde o período de formulação de política até a sua execução;
- c) *atividades*, em que se gruparia as atividades, táticas ou meras tarefas, se importantes, que constituiriam, concretamente, a fase da execução;
- d) *arranjos*, tópico que compreenderia, principalmente, as estruturas de poder e administrativa envolvidas e/ou em jogo no processo de execução;
- e) *recursos*, título que teria como propósito englobar as questões relativas à suficiência e à adequação dos meios disponíveis para a efetiva entrada em execução e a consolidação da política;

- f) *história*, conjunto de perguntas concentradas nos antecedentes e evolução do processo de implementação e na facilidade ou dificuldade de adoção da nova Política (item a ser desenvolvido em cada entrevista e conforme a posição ocupada pelo respondente e suas informações);
- g) *ambiente*, dentro do qual se classificariam as questões de finidas segundo as características dos entrevistados, em termos de informação sobre as relações entre a Política e sua implementação e o contexto social, econômico e político de Cordeiro e do Estado, em geral.

AS PERGUNTAS

1. SOBRE OS ATORES:

- 1.1 Que atores estavam envolvidos na opção por um projeto de terminalidade antecipada?
- 1.2 Que influência tiveram na decisão definitiva por:
 - a) terminalidade antecipada?
 - b) Cordeiro.
- 1.3 Quem tomou a decisão de escolher Cordeiro como local da experiência? Por quê? Quando?
- 1.4 Quem deveria elaborar o planejamento? Por quem foram selecionados? Por quê? Como? Quando?
- 1.5 Quem deveria estar envolvido no planejamento?
- 1.6 Quem efetivamente elaborou o projeto? Por que foram escolhidos? Por que aceitaram?
Que experiência anterior tinham eles quanto a planejamento?

1.7 Que pessoas facilitaram/dificultaram as articulações entre a SEEC e a SEAA na

a) fase do planejamento?

b) fase da execução?

1.8 E entre a SEEC e a SES?

1.9 A quem caberia a execução do projeto? Por quê?
Com quem se contou, efetivamente? Por quê?

1.10 Quem indicou o Diretor do NCECT?

- Por quê? Como? Quando?

- Havia outras opções? Quem? Por que não foram escolhidos?

1.11 Como foi (é) visto o papel de diretor do NCECT?

a) como pessoa

b) como função $\begin{cases} \text{formal} \\ \text{informal (= não registrado)} \end{cases}$

1.12 Que importância tem (teve) o diretor do NCECT na implementação do Projeto?

1.13 Que atores não ligados diretamente às Secretarias Estaduais aponta como participantes do Projeto? Como contribuíram? Por quê?

1.14 Se tivesse de participar novamente de um projeto dessa natureza, como procederia em relação à escolha e à atuação dos atores?

2. SOBRE OS OBJETIVOS

2.1 Como foi vista a terminalidade antecipada nas fases de:

1) prē-planejamento?

2) planejamento?

3) execução?

Houve diferenças de concepção? Por quē?

2.2 O que se esperava conseguir especificamente com o Projeto do NCECT de Cordeiro?

Que metas deveriam ser alcançadas?

Houve alteração das metas?

Qual? Por quē? Quando?

2.3 Como ē visto atualmente o projeto?

2.4 Que rumos acha que ele vai tomar?

2.5 Se tivesse de iniciar atualmente uma experiência como essa, o que acha que deveria ser modificado em relação à formulação inicial? Por quē?

3. SOBRE AS ATIVIDADES

3.1 Como foram realizadas as atividades da fase.

- prē-planejamento?

- planejamento?

- execução?

Por quē?

(considerar mecanismos, qualidade, relacionamentos interpessoais)

3.2 Quais as principais atividades previstas para a face da implementação?

3.3 Quais as que se concretizaram? Por quē?

Que conseqüências a concretização acarretou para a implementação?

3.4 Quais as que não se concretizaram? Por quê?

Que fatores em nível central e local impediram a sua realização?

Que conseqüências a não concretização acarretou para a implementação?

3.5 Quais as atividades que considera mais bem sucedidas? Por quê?

3.6 Quais os que considera fracassos?

3.7 Que atividades influíram (positiva ou negativamente) para que a implementação esteja no atual estágio?

3.8 Se tivesse que programar novamente as atividades o que escolheria? Como procederia? Por quê?

4. SOBRE OS ARRANJOS

4.1 Para que atividades fossem realizadas, que arranjos se fizeram necessários na fase de:

- 1) pré-planejamento
- 2) planejamento
- 3) execução

4.2 Que arranjos não se concretizaram? Por quê?

4.3 Que influência os arranjos concretizados tiveram:

- 1) no planejamento?
- 2) na execução?

4.4 E os não-concretizados?

4.5 Como se processaram os arranjos entre:

- 1) SEEC/SEAA?
- 2) SEEC/SES?

3) SEEC/NCECT?

(considerar mecanismos, qualidade, relacionamentos interpessoais)

- 4.6 Que consequências resultaram desses arranjos?
- 4.7 Que fatores facilitaram/dificultaram/impediram esses arranjos? Por quê? Como? Quando?
- 4.8 Como se deu a integração entre os diferentes órgãos da SEEC? Por quê?
(considerar processo e qualidade)
- 4.9 Que fator(es) aponta como principal(a)is) viabiliza
dor(es)/inviabilizador(es) da integração intra-nível na SEEC?
- 4.10 Que consequências resultaram dessa integração/não in
tegração na implementação do Projeto?
- 4.11 Que arranjos se fizeram necessários, após a mudança do governo? Há necessidade de previsão de novos ar
ranjos para o próximo governo? Por quê?

5. SOBRE OS RECURSOS

- 5.1 Os recursos foram suficientes e adequados? Por quê?
- 5.2 Que arranjos se fizeram necessários para a obtenção desses recursos?
- 5.3 Houve diferença entre os recursos materiais e huma
nos considerados no planejamento e os que efetiva
mente existiram? Por quê?
 - Que consequência isso acarretou para o processo de implementação?
 - Houve necessidade de adoção de medidas de emergên
cia? Quais? Quando? Como?

5.4 Que eventos foram viabilizadores/inviabilizadores dos recursos?

5.5 Com a mudança de governo houve alteração nos recursos destinados ao Projeto? Por quê?

5.6 Se tivesse de programar recursos para um projeto desse tipo, hoje, o que faria de diferente em relação ao projeto inicial?

6. SOBRE A HISTÓRIA

6.1 Havia outras alternativas, quer quanto à Terminalidade Antecipada, quer quanto a Cordeiro?

6.2 O que determinou a opção por terminalidade antecipada? E por Cordeiro?

6.3 Houve a participação de elementos do nível local nos momentos críticos das decisões e da implementação?

7. SOBRE O AMBIENTE

7.1 Houve resistência em nível central (ou intracentral, ou local) à adoção da Política? De quem? Por quê?

7.2 Que fatores acredita que influenciaram no sentido da implementação da Política? Por quê?

7.3 Com a mudança de governo houve alteração no sentido da implementação?

7.4 O projeto de determinado ângulo, pode ser visto como discriminatório. Houve dificuldades neste sentido? Foi ventilada, em alguma ocasião, a idéia de discriminação? Por quem? Por quê?

- 7.5 Foi considerada risco político a opção por terminalidade antecipada?
- 7.6 Como foi vista a Política de Terminalidade Antecipada na gestão Faria Lima (ou Chagas Freitas)?

ANEXO Nº 3

RELAÇÃO DOS CURSOS DE TERMINALIDADE
ANTECIPADA, OFERECIDOS PELO NCECT DE CORDEIRO

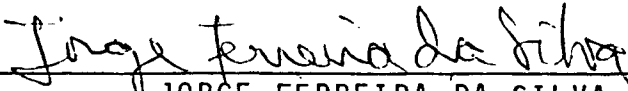

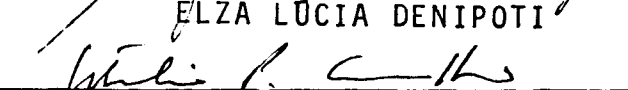
CURSO	DURAÇÃO TOTAL	Nº DE AULAS SEMANAIS	PRÉ-REQUISITOS
AGROPECUÁRIO:			
Adubação	50 hs.	3	5ª série
Conservação do solo	60 hs.	4	5ª série
Cultura do milho	50 hs.	3	1ª série
Melhoramento do arroz	40 hs.	3	6ª série
Olericultura	80 hs.	5	1ª série
Reflorestamento	60 hs.	4	5ª série
Operador de máquinas agrícolas	60 hs.	4	16 anos
Atualização de pecuá- ria de leite	60 hs.	4	15 anos
Avicultura	100 hs.	7	4ª série
Cunicultura	40 hs.	3	14 anos
Forrageador	50 hs.	3	4ª série
Inseminador	90 hs.	6	16 anos
Irrigação	50 hs.	3	5ª série
Contabilidade	40 hs.	3	6ª série
Cooperativismo	50 hs.	3	6ª série
EDUCAÇÃO PARA O LAR:			
Vestuário		2	1ª série
Alimentação		2	1ª série
EDUCAÇÃO FÍSICA			
			Obrigatória para meno- res de 18 anos. Optati- va para os demais.
PROGRAMA DE SAÚDE			
		3	Obrigatória

- OBSERVAÇÕES:**
- Será obrigatória a matrícula em um curso de formação ou de Educação para o Lar.
 - As atividades artísticas serão desenvolvidas através da Escolinha de Arte. A participação dessas atividades é optativa.
 - Como pré-requisito indica-se a série ou idade que o aluno no deve ter ultrapassado para se matricular no curso.

FONTE: RIO DE JANEIRO. Secretaria de Educação e Cultura/Laboratório de Currículos. Projeto do Núcleo Comunitário de Educação, Cultura e Trabalho de Cordeiro. 1975, p.58.

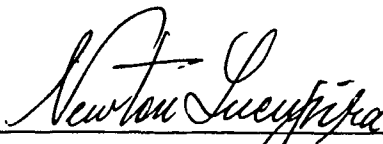
Dissertação apresentada aos senhores

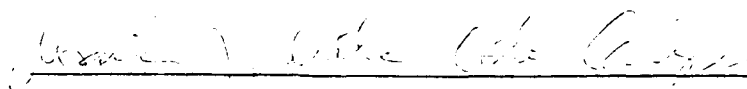
Nome dos compo
nentes da Ban
ca Examinadora


JORGE FERREIRA DA SILVA

ELZA LÚCIA DENIPOTI

GETULIO PEREIRA CARVALHO

Visto e permitido a impressão.

Rio de Janeiro, 02 / 12 / 83.


Coordenador Geral de Ensino


Coordenador Geral de Pesquisa