

A QUESTÃO POLÍTICA DA ALFABETIZAÇÃO NO RIO DE JANEIRO DE 1983 A 1987*

Any Dutra

Professora-adjunta da Faculdade de Educação da UFRJ
e coordenadora da área de políticas sociais da FINEP

RESUMO

O objetivo deste estudo é o de analisar o processo de planejamento e implantação da política de alfabetização do município do Rio de Janeiro, concebida e implementada entre 1983 e 1987 pelo Grupo de Trabalho de Alfabetização (GTA), especialmente criado para esse fim.

A revisão das teorias sobre políticas públicas levou à construção de um esquema de análise e à formulação de hipóteses gerais. Na análise dos dados, dedicou-se especial atenção ao papel da burocracia como instância mediadora de políticas e, no caso, também formuladora de políticas a partir do impacto sofrido pelas mudanças no conhecimento especializado.

A falta de harmonia entre a política educacional do Estado e a política de alfabetização do Município foi apontada como um dos principais fatores que levaram esta última ao declínio.

Concluiu-se que estratégias para contornar a burocracia, tal como o paralelismo de redes escolares, não têm sido eficazes para garantir a permanência e a continuidade das políticas. Dois fatores poderiam influir no sentido de reverter a situação: o aumento da efetividade da burocracia e o aumento da participação política.

ALFABETIZAÇÃO — POLÍTICA EDUCACIONAL — POLÍTICAS PÚBLICAS

ABSTRACT

The subject matter of this research is the planning and implementation processes regarding the policy of literacy for the Country of Rio de Janeiro, which was set up and carried out in the period of 1983-87 by a working group especially designed for this task.

The theoretical review led to the construction of an analysis model and to the setting of general hypothesis. Special attention was dedicated to the role performed by the technobureaucracy as a policy mediator, and, in this special case, also as a policy formulator following the influence of the changes in the specialized knowledge.

The lack of harmonious acting between the state educational policy and the local literacy policy was considered as one of the main factors for the latter's decay.

The analysis led to the conclusion that strategies aiming at circumventing bureaucracy — such as the building up of parallel educational networks — have not been effective enough to assure the continuity of policy implementation. It is suggested that two factors could possibly revert this situation: the increase both in the bureaucracy's effectiveness and on the level of political participation.

* Este artigo é fruto da tese de doutoramento em Educação Brasileira da autora, orientada por Olavo Brasil da Silva Júnior e defendida na UFRJ em 10/12/1990.

Este trabalho está ligado a um tempo distante, quando, em abril de 1958, egressa da então respeitada e famosa Escola Normal do Instituto de Educação do Rio de Janeiro, enfrentei a minha primeira turma: 45 crianças pequenas, pobres e quase todas negras. Constatei cedo que o meu curso, famoso e gratificante, ministrado por tantos mestres renomados, havia-me deixado inteiramente despreparada para a tarefa de alfabetizar aquelas crianças.

Desde o primeiro momento, portanto, vivenciei minha experiência profissional como mais fértil em fracassos e perplexidades do que em sucessos, embora rica e gratificante em calor humano. Foi no bojo dessas perplexidades que se gestou este estudo.

O que vivenciei no microcosmo da sala de aula e da experiência individual era — e é — o reflexo de uma situação nacional hoje fartamente diagnosticada e conhecida. Desde então, o sistema educacional brasileiro tornou-se mais e mais improdutivo e o fracasso escolar uma situação crônica.

Este sistema caracteriza-se, como tem sido denunciado há quase vinte anos, pela alta seletividade social — que pode ser inferida, por exemplo, a partir do perfil sócio-econômico dos analfabetos — e das taxas de analfabetismo, muito maiores entre negros do que entre brancos.

Convém lembrar que diagnósticos mais ou menos recentes (Hasenbalg e Silva, 1984) continuam assinando o caráter perverso da expansão educacional no Brasil, uma vez que se observa marcado crescimento da educação superior e da pós-graduação ao lado de progressos muito lentos nos níveis elementares de ensino.

Enfim, trata-se de um sistema que contribui para a produção de desigualdades que não irão desaparecer num futuro próximo, segundo análises quantitativas e demográficas. Os dados do Censo de 1980, quando controlados por origem social, evidenciam que mulheres, negros e pardos apresentam sistematicamente menor número de anos de instrução. Com efeito, a porcentagem de pessoas de cor (negros, mulatos e/ou pardos) que completaram doze ou mais anos de estudo é de 1,33%, sendo que o dado para o grupo negro é ainda mais impressionante: somente 0,46% tem doze anos ou mais de estudo.

Dentro deste quadro, o estrangulamento que se verifica da 1ª para a 2ª série é uma característica comum às estatísticas educacionais de todas as regiões do Brasil. Juntem-se a esses dados sobre repetência e evasão aqueles sobre analfabetismo: por exemplo, dentre as crianças de 10 anos, mais de um terço ainda não foi alfabetizada. Fenômeno que não tende a desaparecer, ao contrário, segundo Alceu Ferrari (1987), o analfabetismo continua sendo produzido e crescendo.

Estas considerações levam à conclusão que, em larga medida, o fracasso escolar no Brasil é o fracasso da alfabetização. Eis aí o maior, o mais importante e o mais urgente problema educacional brasileiro. Um quadro que se mantém estável há várias décadas, de-

safiando diferentes políticas educacionais. Presente no discurso dos políticos, não encontra eco nas suas ações efetivas.

Por que durante tantos anos perdura tal situação, mesmo reconhecida, denunciada e proclamada? A relevância da questão educacional é hoje uma unanimidade nacional sem que este consenso se traduza em ações efetivas. Por que a prioridade ao ensino de 1º grau, explicitada na gestão do ministro Ludwig, permanece até hoje mera retórica?

Tal estado de coisas não se explica por si mesmo: tem fundamentos históricos, econômicos e ideológicos.

No que diz respeito aos fundamentos históricos, não podemos esquecer que quatro séculos de escravidão constituem uma herança trágica, um peso histórico com dramáticas conseqüências sobre a educação brasileira. Durante muito tempo, o Brasil permaneceu uma sociedade de economia agrícola, patriarcal e de base escravocrata que não sentia genuína necessidade de educação escolar, a não ser para as elites dominantes. A educação tinha então pouca importância real.

A questão ideológica que perpassa o atual cenário da educação brasileira fica bem caracterizada quando se observa a predominância de aspectos motivacionais, e também de objetivos e valores proclamados e não reais. No passado, a educação do povo não interessava realmente às elites dominantes; o contexto sócio-econômico e político a repelia, pois só a educação das elites era necessária. No entanto, tal sentimento social, tal contexto ideológico jamais foi uno. Ao contrário, abrigava contradições extremas e explosivas, pois se essa ideologia não desaparecia, também não impedia que outra surgisse, o que vai ocorrer especialmente neste século, a partir da década de 20. É quando emergem as classes médias e entre suas reivindicações está a boa educação escolar. Para esse novo segmento da sociedade, a educação representa uma forma de acesso à participação política, traduz a idéia de igualdade para todos e aponta a possibilidade de ação social. Ao mesmo tempo, para as classes dominantes — mais especificamente representadas no Estado — a educação passa a ser encarada como instrumento de controle social, uma vez que delimita o espaço livre da ação individual.

Vê-se que as classes dominantes assumem posições diversas a respeito da educação: ou julgam-na desnecessária, ou acreditam que leva à participação política e, neste caso, é perigosa e indesejável. Ao mesmo tempo, há interesse, por parte de significativos segmentos das classes dominantes, em promover a educação popular. Pode-se identificar, subjacente à consciência desses atores sociais, um interesse pela educação que repousa em duas visões: numa, a educação é tida como forma de aumentar a produtividade das classes subalternas, dentro da teoria do capital humano, na outra, é encarada como forma de controle social e como meio de captar a adesão de setores médios e grupos modernizantes.

Faz parte deste cenário a desorganização dos setores menos favorecidos da população. Fatores mais recentes, como o autoritarismo das últimas décadas, as constantes políticas de compressão salarial, agravadas pelo sistema tributário vigente, são obstáculos para o aparecimento de demandas mais articuladas e mais dirigidas, no que diz respeito à educação das camadas populares.

CENÁRIO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Quando se trata de analisar políticas educacionais, inseridas no contexto que acabamos de descrever, três instâncias devem ser levadas em consideração: a base sobre a qual repousam essas políticas, isto é, a instância mediadora e a instância decisória.

Os professores — a primeira instância — constituem a base para a concretização de qualquer programa, proposta ou política educacional. São eles os atores, que, através de sua prática, vão permitir que decisões tomadas nos níveis centrais se transformem em impactos reais nas salas de aula.

Como vamos tratar de uma política de alfabetização, cabe ressaltar que a prática do professor alfabetizador tem certas características específicas em relação à dos outros docentes. Essa especificidade se reflete na função social do profissional de alfabetização. Observa-se que os professores em geral, e também os alfabetizadores, além da consciência do seu papel dentro dos sistemas educacional e social, já vêm desenvolvendo uma compreensão cada vez maior das estruturas, dos processos e das relações de força que compõem o contexto dentro do qual se desenvolve sua prática pedagógica. Este trabalho pretende contribuir para reforçar essa compreensão e essa consciência, apontando para uma lacuna decorrente da inexistência de demandas articuladas que possam atingir, a partir da base (professores), tanto as instâncias mediadoras (Secretaria de Educação e Distritos Educacionais) como a cúpula decisória (governantes).

É imprescindível a produção de material científico que possa contribuir para a organização, na sociedade civil, dos professores em eficazes grupos de pressão, pressupondo que essa organização deva desenvolver-se simultaneamente com outras três atitudes por parte dos professores: 1) abertura, em relação aos alunos e suas famílias, a fim de compreender suas reais aspirações e expectativas; 2) maior consciência de sua função social enquanto profissionais da educação; e 3) maior compreensão do contexto em que atuam.

Os burocratas da educação, isto é, os técnicos das Secretarias de Educação e dos Distritos Educacionais compõem a segunda instância a que queremos nos referir e carregam nos ombros a carga ideológica associada ao termo que os designa: burocratas! A conotação pejorativa tem suas raízes no processo histórico de incorporação das classes médias à sociedade política em nosso país, processo que inclui a

prática clientelista de trocar empregos por apoio político, resultando na montagem de um aparelho estatal precoce e artificialmente inchado.

A burocracia, ou seja, a organização do Estado, é perpassada por acirradas contradições. Diferentes segmentos assumem funções e papéis diversos em diferentes momentos. Para elucidar o ciclo das políticas públicas, é relevante a análise dessas contradições e complexidades.

Na verdade, os burocratas constituem uma instância mediadora importantíssima na organização do Estado: toda e qualquer proposta, modelo ou programa educacional deverá, necessariamente, passar pelo corpo técnico da burocracia antes de atingir as salas de aula.

Esses mediadores são chamados até mesmo a gerar políticas e não apenas a implementá-las: pois, por um lado, as pressões para mudanças e aperfeiçoamento do sistema educacional são difusas e, em si e por si, não podem ser imediatamente convertidas em programas e políticas; por outro lado, elites governamentais nem sempre trazem seus programas e políticas nitidamente articulados e formulados. Podem, portanto, ser os burocratas caminho e obstáculo — e as duas coisas ao mesmo tempo.

A terceira instância, composta pelos políticos governantes, situa-se em um nível mais central e dela emanam as decisões.

Os políticos governantes e a instância decisória: o caso do Rio de Janeiro

No período de 1983 a 1987, integraram a cúpula decisória no estado do Rio de Janeiro o governador Leonel Brizola e o vice-governador Darcy Ribeiro.

Tratava-se de um governo que assumia o poder com um compromisso explícito em relação à educação, sua principal bandeira de campanha e prioridade número um de governo. Vultosos recursos foram destinados à área. Aliás, a própria escolha do vice-governador já era significativa: Darcy Ribeiro é personalidade historicamente vinculada à educação. Ao assumir posição de destaque durante o governo, corroborou a coerência entre a campanha e a gestão, pois é inegável que nesse período houve uma concentração de esforços no sentido de impulsionar a área educacional. Temos, portanto, um momento e um lugar privilegiados para a análise e a compreensão da questão política da educação pública: o município do Rio de Janeiro — ex-município neutro, ex-capital da República, ex-estado da Guanabara, possuidor de uma das maiores redes de ensino público do Brasil (em torno de mil escolas) — apresenta características de interesse especial para a área de política educacional. Acresce que, durante o governo Brizola-Darcy, a secretária municipal de educação no Rio de Janeiro, professora Maria Yedda Linhares, elegeu a alfabetização como a maior prioridade de sua administração, implantando uma nova política de alfabetização.

Vale lembrar uma circunstância especial desse período. Tanto o governo do estado como o do município do Rio de Janeiro vinculavam-se ao mesmo partido, isto é, os dois prefeitos que se sucederam indicados pelo governador Brizola (Jamil Haddad e Marcelo Alencar) eram, então, integrantes do PDT.

Todas essas características e circunstâncias levaram-nos a escolher, como objeto de estudo, o processo de planejamento e implantação da política de alfabetização do município do Rio de Janeiro. Concebido e implementado no governo Brizola-Darcy, tal processo foi por nós investigado, com base na sua produção documental e em dados obtidos em entrevistas e depoimentos pessoais.

O foco da análise são aquelas interações políticas ocorridas no âmbito da Secretaria Municipal de Educação (SME), no período considerado, que permitem compreender o processo de concepção, formulação e implantação dessa proposta política.

O estudo pretende responder algumas questões: Em que contexto ocorreu a mudança? Como se integraram subsídios técnicos e decisões políticas nesse caso específico? Por que, à semelhança do que ocorreu no período estudado, o ciclo das políticas públicas na área de educação tem se caracterizado pela curta duração? Como as características do sistema político influenciaram a política de alfabetização, isto é, como se deu a relação *politics versus policy*?

A revisão da literatura de análise de políticas públicas que empreendemos buscava encontrar um instrumento de análise — fosse um esquema ou um modelo — que permitisse elucidar as questões colocadas. Para tanto, foi importante conhecer a teoria sobre o ciclo das políticas públicas e os diferentes estágios que o compõem. Neste sentido, valemo-nos dos escritos de May e Wildavsky (1978) e Webber (1986) e procuramos tornar mais precisos e rigorosos certos conceitos.

Na tarefa de conceituar e caracterizar políticas públicas encontramos uma dificuldade que na língua inglesa é resolvida pela utilização dos vocábulos *policy* e *politics*. Com efeito, em nosso idioma só dispomos de uma palavra — *política* — para exprimir dois diferentes conceitos: um mais amplo, que se refere a fenômenos que se desenrolam em um plano mais abrangente, no nível do relacionamento do Estado — *politics* em inglês —, e outro que se refere mais a planejamento e implementação de medidas, práticas e estratégias, de forma mais específica ou em âmbito mais restrito — *policy* em inglês. Neste trabalho procuraremos nos referir a *politics* como política e a *policy* como políticas públicas ou, simplesmente, políticas. Algumas vezes as palavras *politics* e *policy* estarão entre parênteses, numa tentativa de obter mais rigor em nossas formulações.

Na procura de um modelo de análise, consultamos os clássicos, Dye (1972) e Salisbury (1968), entre outros, mas acabamos nos detendo em um trabalho de Wanderley Guilherme dos Santos e Olavo Brasil da Silva Jr. (Santos e Silva Jr., 1976). Tratava-se de um modelo que conjugava perspectivas externas

(fatores ambientais, externos às políticas) e internas (aspectos institucionais, intrínsecos), que foi utilizado para o estabelecimento de hipóteses e que forneceu o fio condutor para nossa análise.

Duas foram as razões que levaram à modificação e adaptação desse modelo: em primeiro lugar, a análise foi realizada a partir de um ponto de vista institucional, focalizando características internas do processo, e, em segundo, a questão da burocracia, corpo institucional de importância fundamental no interior do sistema político brasileiro, constitui um ponto nodal do estudo. Esta é uma variável que, presente na argumentação de Wanderley Guilherme e Olavo Brasil, não aparecia no esquema gráfico do modelo original, e foi, então, introduzida no esquema adaptado (Quadros 1 e 2).

HIPÓTESES DE TRABALHO

A revisão de literatura permitiu não apenas escolher o esquema de análise que será o fio condutor do presente estudo, mas também tecer considerações e formular as hipóteses de trabalho que se seguem e os conceitos básicos e metodológicos para fundamentar a análise empírica:

1 — A mudança de elite pode levar a uma mudança nas políticas públicas (*policy*), se, e apenas se, a nova elite do governo tiver concepção, percepção e ideologia diferentes daquelas da elite que a precedeu;

2 — A mudança no conhecimento especializado, que se refere a determinadas questões políticas, pode levar a uma mudança nas políticas;

3 — Tanto no primeiro como no segundo caso, essa nova concepção de políticas deverá ser absorvida e aceita pela burocracia que dará o suporte necessário à sua implementação. A burocracia, portanto, pode ser obstáculo ou fonte geradora de mudança nas políticas.

No que se refere à política de alfabetização do município do Rio de Janeiro, os seguintes postulados são pertinentes:

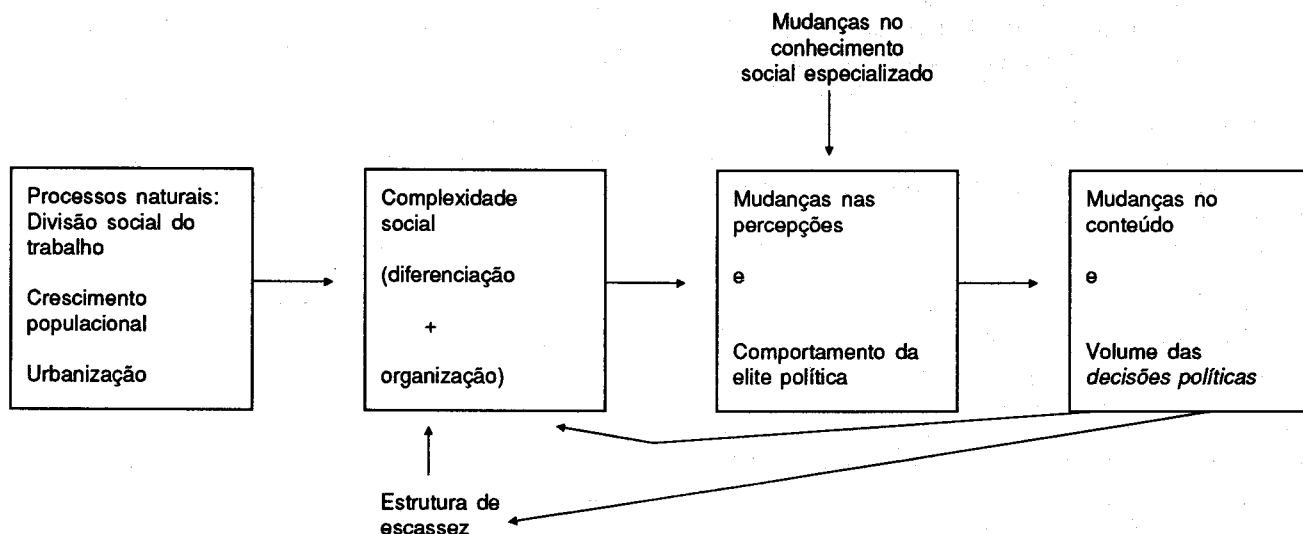
1 — As eleições estaduais determinaram uma mudança de elite, e a nova elite, parcialmente influenciada pela evolução no conhecimento especializado sobre educação, trouxe para o poder nova percepção, nova concepção, nova ideologia de governo. A educação passou a ocupar uma posição central com a concepção, formulação e implementação de novas políticas públicas para a área;

2 — As mudanças no conhecimento especializado em educação causaram impacto sobre a burocracia do Estado, tendo sido por ele parcialmente absorvidas;

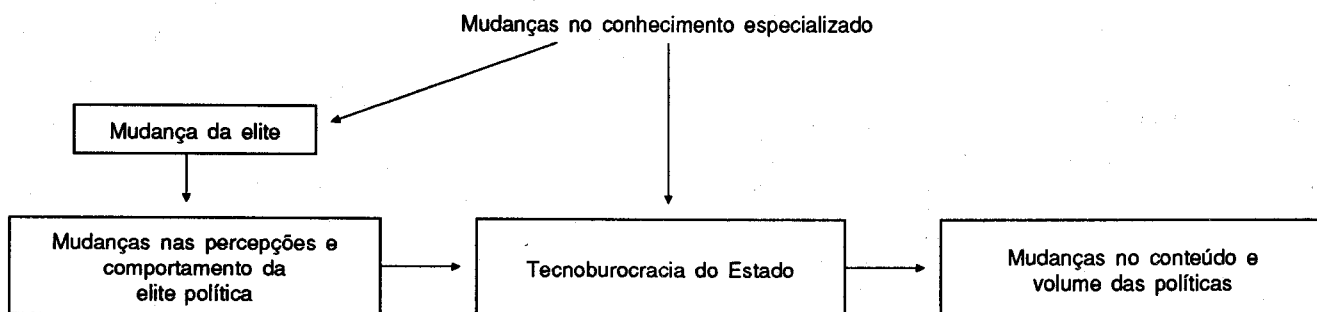
3 — A concepção de políticas resultante da mudança de elite foi diferente daquela resultante do impacto do conhecimento especializado sobre a burocracia;

Quadro 1

Modelo de análise de políticas públicas de Wanderley Guilherme Santos e Olavo Brasil da Silva Júnior



Quadro 2
Modelo adaptado



4 — As duas concepções — a causada pela mudança de elite e a engendrada pela burocracia a partir do impacto do conhecimento especializado — embasaram duas diferentes políticas públicas que, a partir de certo momento, coexistiram no âmbito administrativo e governamental. A mudança de elite gerou uma importante política educacional no nível estadual, que foi o Programa Especial de Educação (PEE); as mudanças no conhecimento especializado influenciaram a burocracia, e geraram a nova política de alfabetização da cidade do Rio de Janeiro;

5 — As burocracias estadual e municipal interagiram como mediadoras nos dois casos, mas, no caso da política de alfabetização do município, seu papel foi muito mais incisivo.

Procuramos examinar e verificar as hipóteses e postulados acima enunciados e mostrar em que medida a burocracia viabilizou ou dificultou a institucionalização e implementação da política de alfabetização. Em última instância, o que buscamos analisar foi

a viabilização de uma política pública, ou seja, a mediação entre a política (*politics*) e as políticas (*policy*) através da burocracia.

Foi preciso, ainda, estabelecer a ligação entre o contexto da política estadual e o processo de formulação e implantação da política de alfabetização.

Para fins de análise, é possível identificar três fases do ciclo da política de alfabetização do município do Rio de Janeiro. A primeira é a fase de concepção e formulação da proposta; as atividades do Grupo de Trabalho de Alfabetização (GTA) estavam voltadas para o levantamento de subsídios que levassem à formulação da proposta e à confecção de um relatório. Essa fase se inicia em julho de 1983 e vai até outubro do mesmo ano, data da apresentação do relatório do Grupo.

A segunda fase, que se inicia após a apresentação do relatório, é a fase de afirmação do Grupo através da aceitação e adoção da proposta pela SME. Caracteriza-se como a fase das realizações e do es-

forço para a implantação da proposta. Essa fase vai de outubro de 1983 até fins de 1984.

A terceira e última fase encerra o curto ciclo dessa política: é a fase de declínio das atividades, marcada pela reforma da estrutura orgânica da SME, ocasião em que o Grupo é dissolvido, e a proposta, embora absorvida por outros órgãos, se dilui.

Em função desse declínio, analisamos a política educacional do governo estadual, diretamente resultante de uma mudança de elites e de uma nova ideologia de governo.

Ao longo dos três momentos, destaca-se o papel da burocracia como mediação necessária, seja qual for a fonte de mudança considerada, isto é, tanto no caso da política educacional estadual, relacionada a uma mudança de elite, como no caso da política de alfabetização do município, relacionada ao impacto do conhecimento social especializado sobre a burocracia.

Todos os documentos franqueados à pesquisa pela SME, do período de 1983 a 1987, foram examinados. Foram também examinados documentos de 1981 relativos à política de alfabetização anterior. Consultamos cerca de noventa documentos, dos quais 47 foram selecionados, resumidos, organizados cronologicamente e, posteriormente, analisados. Realizamos onze entrevistas não estruturadas, a partir de um roteiro aberto, com atores que participaram do processo em análise. Os dados assim obtidos constituem a base empírica do estudo.

Para contextualizar a política de alfabetização do município, detivemo-nos na análise do contexto estadual maior onde ela se inseria: o estilo do governo Brizola-Darcy e a descrição da sua política educacional, o Programa Especial de Educação. Foi necessário ainda realizar uma revisão da literatura sobre as mudanças no conhecimento especializado sobre alfabetização.

CONCLUSÕES

Ao longo da pesquisa, acompanhamos a trajetória da política de alfabetização, descrevendo o sucesso inicial com altas aspirações e expectativas, e vivenciamos o declínio que se seguiu. Assim, é possível ver o processo, ao mesmo tempo, como êxito e fracasso.

A análise do material empírico, especialmente das entrevistas, revelou as explicações oferecidas pelos atores, seja para o sucesso, seja para o insucesso da política de alfabetização no município do Rio de Janeiro. Concluímos apresentando as explicações de maior consenso.

Explicações para o sucesso

- . Alguém, preparado para agir, agiu.
- . Com a estratégia dos Grupos de Trabalho (GTs) contornou-se o problema da burocracia.

. Os Grupos de Trabalho conseguiram desemperrar a máquina administrativa.

. A não-existência de uma política *a priori* constituiu um espaço em aberto que foi preenchido pela política proposta pelo GTA.

. O GTA recebeu apoio da secretária Maria Yedda.

. O GTA tinha domínio das áreas de incertezas: o *know-how* técnico-pedagógico e a utilização dos recursos.

. O GTA chegou perto do professor (treinamento, material didático, acompanhamento).

Explicações para o insucesso

. Havia distanciamento entre a SME e o campo (as escolas), agravado pelos obstáculos à comunicação de ambas as partes.

. Faltou integração, dentro da SME, entre os diferentes níveis do sistema.

. Faltou uma política de pessoal abrangente que permitisse a execução de tarefas e a qualificação dos recursos humanos.

. Faltou o mínimo indispensável de infra-estrutura.

. Faltaram condições materiais de trabalho.

. O apoio da cúpula decisória não foi mantido.

. Houve intervenção de política partidária nos Distritos Educacionais (DECs).

. Sem suficiente experiência em política administrativa, os atores relegaram a segundo plano os diretores dos DECs e, às vezes, os das escolas.

. A resistência à mudança existia em todos os níveis, mais forte dentro da SME, mas também dos diretores de escola e professores.

. A rede do município do Rio de Janeiro é enorme — 815 unidades escolares, em 1983.

. O tempo foi muito curto: a ação não chegou a manter-se por dois anos.

Ao apresentar o processo de concepção e desenvolvimento de uma nova política de alfabetização para o município do Rio de Janeiro, procuramos esclarecer como interagiram os requisitos teóricos e técnicos com as variáveis do contexto.

Analisando as explicações oferecidas pelos atores para o sucesso da política, verificamos que todas se voltam para aspectos positivos da atuação do GTA, alguns deles relacionados a variáveis do contexto. No caso das explicações para o insucesso, são apontadas variáveis do contexto que dificultaram ou impediram a implementação do conjunto de propostas.

Alguns fatos pontuais causaram mal-estar:

- . A impossibilidade de contratar 1 350 professores para institucionalizar o sistema de capacitação em serviço para todos os professores alfabetizadores (quando era apregoada a admissão de 15 000 professores para o Estado). Houve, neste caso, um esforço de planejamento para organizar o sistema, mas sua implementação dependia da contratação de professo-

res para viabilizar um rodízio que permitisse às turmas não ficarem desassistidas quando seus regentes estivessem freqüentando os cursos de reciclagem. É preciso não esquecer a profunda inter-relação das políticas do estado e do município, já que o prefeito Marcelo Alencar era integrante do PDT e fora indicado para o cargo pelo governador Brizola, como já referido anteriormente;

- . a classificação dos alunos da 1ª série dos CIEPs em novos, repetentes e "renitentes";
- . o conflito a respeito do material didático que estava sendo elaborado pelo PEE;
- . a reestruturação orgânica da SME em 1985. Essa reestruturação incluiu a extinção do GTA e, a partir dela, o declínio da política de alfabetização acentuou-se.

Patrícia Fernandes, a coordenadora do GTA, desanimada, entrou em licença. Pouco depois, em 1986, a professora Maria Yedda assumiu a Secretaria Estadual de Educação, sendo substituída por Maria Lúcia Kamache. Com a posse do novo prefeito, Saturnino Braga, que substituiu Marcelo Alencar, ocorreu nova reforma estrutural na Secretaria.

Não é de surpreender que muitos depoimentos apontem a descontinuidade administrativa como um dos principais fatores do sucesso apenas parcial ou do insucesso das políticas educacionais. O quadro de instabilidade decisória é nítido. Não há tempo de conseguir adesão, de fazer compreender idéias, objetivos, metas. Se isto ocorre no âmbito da própria Secretaria, no nível central, o que dizer do nível intermediário, dos DEC's, das escolas?

A reforma da estrutura da SME, em agosto de 1985, se analisada frente às prioridades substantivas da política educacional do município, foi incoerente e permanece inexplicável. Do nosso ponto de vista, trouxe em seu bojo o esvaziamento do interesse e da prioridade momentaneamente concedidos à alfabetização.

O declínio da política pode ser visualizado no número de documentos sobre alfabetização emitidos pela SME: onze em 1983, dezoito em 1984, oito em 1985, quatro em 1986 e três em 1987. Analisamos esses documentos — resoluções, portarias, pareceres, ofícios-circulares, comunicados internos — e constatamos uma alteração qualitativa: o conteúdo, mais substantivo e pedagógico no início, torna-se predominantemente administrativo e burocrático nos últimos documentos.

A burocracia como instância de mediação política

A análise do material empírico permitiu identificar características da burocracia municipal que interferem na trajetória das políticas públicas e se relacionam com o destino das mudanças.

Assim é que certas características do sistema municipal de educação constituíram obstáculos para que a política de alfabetização fosse implantada tal como

foi concebida inicialmente. Tais características, de caráter estrutural, podem ser identificadas através da análise das entrevistas, isto é, a partir da percepção dos atores, sendo que o governo Brizola-Darcy, a administração do prefeito Marcelo Alencar no município e a gestão da professora Maria Yedda Linhares na SME não conseguiram superá-las. São elas: 1) insuficiência e fragilidade da base de sustentação das políticas educacionais (o professorado); 2) falta de articulação e integração entre a SME, os DEC's e as escolas; 3) omissão em relação à política de pessoal; 4) descontinuidade programática.

A primeira característica — insuficiência da base de sustentação das políticas educacionais — ficou evidenciada não somente nas entrevistas, mas, principalmente, nos resultados do *survey* e do grande questionário ou inquérito realizado com o universo dos alfabetizadores do Município. O quadro docente não está suficientemente preparado para implementar, com êxito, uma mudança educacional. Contudo, há indícios de que um sistema de orientação pedagógica ou de coordenação pedagógica bem organizado, atuando junto aos professores, poderia superar essa insuficiência. Há evidências de respostas muito positivas por parte dos professores. Naquela ocasião, os supervisores — ou PATES de DEC (Professores de Apoio Técnico Específico), que desempenhavam funções de acompanhamento e apoio aos professores — eram em número insuficiente e também não estavam preparados para desempenhar suas funções.

A segunda característica, isto é, a falta de articulação entre SME (nível central), os DEC's (nível intermediário) e as escolas (nível local), deve-se, entre outros fatores, à não existência de canais de comunicação eficientemente institucionalizados. O fluxo de comunicação é truncado e os problemas decorrentes dessa quebra de comunicação refletem-se sobre a mobilização e a participação dos elementos dos diversos escalões: sobre o escalão de base — professores, diretores, supervisores e orientadores nas escolas — e sobre o escalão intermediário nos DEC's, sendo que até mesmo os integrantes do poder decisório, no nível central, são afetados.

A insuficiência e a fragilidade da base relacionam-se com essa falta de articulação e integração do aparelho burocrático, o que contribui para agravar a situação. As formas de comunicação e integração entre nível central, DEC's e escolas tornam-se mais e mais episódicas, não rotineiras e, pior ainda, freqüentemente impessoais.

Através das entrevistas foi possível constatar que nos contatos de elementos dos níveis intermediário e local (diretores de escolas, diretores de DEC etc.) com o nível central, com a própria secretária ou com a chefe do Departamento Geral de Educação predominavam assuntos administrativos e de infra-estrutura. A falta de recursos e de condições de trabalho eram tão prementes que não havia espaço para tratar de problemas pedagógicos substantivos.

(...) *Eu não testemunhei nenhuma ascendência (fluxo de comunicação ascendente) de questões pedagógicas. O que formava uma massa crítica que ascendia eram problemas materiais, físicos...*

(...) *Nunca vi uma diretora chegar e dizer que estava dramático o problema da alfabetização na sua escola, ou o problema de repetência era muito grave na sua escola. Eu sabia, através dos dados, que era grave e dramático, mas nunca assisti uma diretora de escola chegar e falar: professora Maria Yedda, estou com um problema de repetência na minha escola, vamos discutir esse problema. Só diziam o seguinte: olha, o banheiro está quebrado, está faltando papel higiênico, tem infiltração e goteiras. Nunca assisti outra coisa¹.*

Os depoimentos dão conta de um esforço por parte do DGE (Depto. Geral de Educação) em conseguir maior integração, melhor comunicação, mas os obstáculos eram muito grandes.

Outros aspectos estruturais que produzem a desarticulação são os horários de trabalho fora dos parâmetros comuns, que, aliás, ocorrem nos três níveis, e a composição do corpo burocrático, no nível central, em sua maior parte formado por professores que estão fora de sala de aula. Há poucos profissionais especializados, como administradores, economistas, advogados e sociólogos, pois os baixos salários não os atraem e os que lá estão não trabalham em horário integral. Os professores que desempenham funções burocráticas estão subutilizados em relação à sua competência específica, mas não possuem *know-how* para as funções que desempenham.

A essas características estruturais somou-se uma linha de ação da Secretaria que não privilegiava o trabalho com os DECs. Não foi uma atitude explicitada claramente, entretanto os depoimentos indicam que os DECs foram "relegados", pois a Secretária rejeitava com veemência o clientelismo que, tradicionalmente, eles concentravam.

(...) *ao nível do DEC há uma intervenção direta da política partidária eleitoral e o DEC é visto como uma entidade controlada, custe o que custar, ao nível político-partidário, como parte da máquina de governo político-partidária. Maria Yedda resistiu ao máximo à intromissão de máquinas político-partidárias. Pelo contrário, até brigava por pessoas estarem fazendo algum tipo de trabalho político-partidário onde ela não queria que fosse feito, mas a interferência no DEC é muito grande.²*

Esses problemas de fluxo de comunicação e de integração refletiam-se sobre a mobilização e a participação de elementos nos três níveis. Mesmo os que integravam o nível central e participavam da tomada de decisão eram afetados.

A partir do momento em que as decisões são tomadas, no nível central, até se transformarem em impactos reais nas escolas e salas de aula, percorrem uma longa trajetória. Ao longo desse percurso, sofrem

influências, mudanças de direção, sempre com tendência à regressão.

A terceira característica refere-se à omissão em relação à política de pessoal e de recursos humanos. Este também é um aspecto estrutural que se inter-relaciona com os problemas de falta de integração e articulação e de suficiente qualificação dos docentes e de pessoal, no presente ou no passado. As decisões nessa área ocorrem de forma casuística, esporádica e episódica, sujeitas a todo tipo de pressões e de omissões.

Em nenhuma fase foi possível captar indícios de formulação de uma política de pessoal global com o objetivo de sanar essas lacunas, ou seja, realizar a almejada articulação e integração, desenvolver recursos humanos para a docência: qualificação, aperfeiçoamento e formação de professores em serviço.

O quarto ponto diz respeito à descontinuidade administrativa e programática. A reforma orgânica e estrutural da SME, ocorrida em 1985, foi o episódio exemplar dessa descontinuidade que é caracterizada também pela desarticulação entre Estado e Município.

Apesar de todas as dificuldades, pudemos observar, durante a realização do trabalho, que elementos de escalões intermediários da SME vêm tentando manter uma continuidade em relação às propostas iniciais da política de alfabetização.

As características que acabamos de descrever relacionam-se e constituem, elas mesmas, variáveis que representam processos políticos. Enquanto tais, influenciaram não somente as decisões, mas todo o processo de implantação da nova política de alfabetização.

A curta duração do ciclo das políticas educacionais

A terceira questão orientadora — por que, à semelhança do que ocorreu no período estudado, o ciclo das políticas públicas na área da educação tem-se caracterizado pela sua curta duração? — até agora só foi abordada indiretamente.

Nesta seção procuraremos apontar algumas razões para essa instabilidade.

Podemos lembrar que, segundo Lafer (1970), falta uma maior institucionalização da participação política, fenômeno que se dá em nível nacional. Em consequência, a demanda é difusa e fluida e não há apoio organizado às políticas públicas, mesmo àquelas que correspondam a anseios, necessidades e/ou prioridades nacionais, como é o caso das políticas educacionais, especialmente as de alfabetização. A burocracia torna-se então a instância mediadora que é chamada a suprir as deficiências de demanda e, para tanto, de-

1 Entrevista com Paulo Sérgio Duarte, Chefe de Gabinete, em 10/02/1988.

2 Entrevista com Paulo Sérgio Duarte, em 10/02/1988.

verá atuar com competência e sofisticação cognitiva. Alguns *bolsões* ou *ilhas de competência e expertise*, que ficam dispersos dentro do aparelho burocrático, em algum momento e por algum motivo são atraídos e reunidos, pois encontram um espaço para trabalhar, para realizar e exercer a sua competência. São grupos que, através dos impactos recebidos pelas mudanças no conhecimento especializado, geram mudanças políticas, seja com fins próprios, seja para preencher ou atingir metas e ideários propostos por governantes com os quais se identificam. Esse movimento se faz de modo intermitente.

Como exemplo recente, poderíamos citar a criação e as realizações do Laboratório de Currículos da Secretaria Estadual de Educação. Criado no governo Faria Lima, na gestão da então Secretária professora Myrtes Wenzel, resistiu durante o governo de Chagas Freitas, tendo sido recentemente extinto. A política de alfabetização, que é objeto do presente estudo, e o trabalho da Coordenadoria Técnico-Pedagógica do Programa Especial de Educação são outros exemplos; esta Coordenadoria foi responsável pelas tarefas propriamente pedagógicas, aquelas que constituíram as principais, embora menos visíveis, realizações dos CIEPs.

Enquanto dura o curto ciclo das políticas, os pequenos grupos se entusiasma, trabalham, produzem. Quando começa o declínio e surge toda ordem de constrangimentos, dispersam-se, muitas vezes voltando para as escolas, e lá exercendo, em âmbito mais restrito, porém livre de maiores constrangimentos, sua competência técnica e política.

Lafer (1970) considerava que dois fatores poderiam influir no sentido de reverter essa situação: o aumento da efetividade da burocracia e o aumento da participação política. Em outras palavras, o aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições. Tudo indica que a relação direta e pessoal com os líderes, apanágio do populismo, não tem conseguido modificar a situação e alongar o ciclo das políticas. As estratégias que vêm sendo usadas para "driblar" o clientelismo da pesada máquina administrativa: estratégias conciliatórias (na expressão de Lafer) e o paralelismo das redes escolares, no caso da política educacional, não mais se revelam úteis ou eficazes. Trata-se agora de encontrar estratégias não para "driblar" ou contornar, mas para aumentar a efetividade dessa instância mediadora que é a burocracia.

Quanto ao declínio da política de alfabetização, foi possível observar, em relação à cúpula decisória, o fenômeno da *lenta dissolução do consenso* (Presman e Wildavsky, 1973). Alguns dos principais participantes mudaram individualmente sua compreensão da situação e os entendimentos que mantinham. Tal como em outros casos citados pela literatura, os consensos alcançados gastaram-se e foram desfeitos. Num primeiro momento, a máquina burocrática e administrativa foi mobilizada, mas, como não foi possível

manter essa mobilização, a máquina voltou a mover-se sem a rapidez suficiente para captar os consensos, os entendimentos e as concordâncias enquanto duravam.

No caso da política educacional do governo Brizola-Darcy, a desconsideração e o desprezo pelo empirismo levam a concluir que não houve preocupação com a viabilidade política. Em outras palavras, a razão política, no sentido da ligação do *deve* com o *pode*, do *ideal* com o *real*, não foi privilegiada. Pelo contrário, o ideal foi apresentado como possível e real.

Foram identificados alguns pontos de desarmonia entre as duas políticas: 1) visões distintas em relação ao fator "tempo" ou a subordinação aos tempos das gestões político-partidárias; 2) a política de alfabetização municipal apresentava maior preocupação em harmonizar o conhecimento teórico com o contexto real e com questões de implementação; 3) ausência de características populistas na política de alfabetização do município e no estilo de atuação da secretária municipal; 4) ênfase nos fins e desprezo pelas estratégias, métodos e condições concretas, o que pode ser traduzido como ênfase na política (*politics*) e desprezo pelas políticas (*policy*), por parte do governo estadual; 5) a marca da política estadual era o paralelismo e a política de alfabetização visava a atingir toda a rede escolar municipal.

O sucesso parcial da política de alfabetização do município está retratado nos dados do Quadro 3, que demonstram o aproveitamento dos alunos, e também na persistência da classe de alfabetização.

A trajetória do GTA demonstrou que o poder da burocracia pode ser contornado por forças de dentro da própria burocracia, isto é, pela liderança de quem está preparado para agir. Mostrou também que um dos maiores obstáculos é a falta de qualificação da base, que se reflete na falta de qualificação dos componentes dos níveis intermediário e central.

Por sua vez, a mudança no conhecimento especializado sobre alfabetização — sobretudo no que se refere: 1º) ao conhecimento do processo cognitivo que leva à aquisição da linguagem escrita; 2º) à complexidade e relevância da fase inicial deste processo; e 3º) à questão da repetência, considerada como o maior e mais sério problema da escola básica no Brasil de hoje — causou impacto sobre a burocracia municipal. Seja por conta da desarticulação da demanda, seja pela frouxa formulação dos programas governamentais, essa burocracia foi chamada a formular e implementar uma política de alfabetização para o município.

Essa política coexistiu, durante um certo período, com a política estadual que era o Programa Especial de Educação. A sua manutenção simultânea, por conta, entre outros motivos, da falta de harmonização entre elas, levou ao declínio a política de alfabetização municipal.

Quadro 3

Número de alunos e índice de aprovação de 1ª para 2ª série (cidade do Rio de Janeiro)

ANO	C.A.	1ª SÉRIE	% DE APROVADOS (A, B e C)
1981	-	100 785	49,03
1982	-	103 396	39,30*
1983	-	107 058	54,50**
1984	50 164	96 327	50,60
1985	56 202	104 519	60,43
1986	58 441	113 364	60,30
1987	53 194	103 612	61,07
1988	56 098	110 879	-

Fonte: Secretaria Municipal de Educação. E/DGED — CPE — Divisão de Informações Gerenciais.

* No ano de 1982 vigorava o sistema de avanços progressivos, que ficou conhecido como "sistema de etapas". Se fosse computada a aprovação de uma etapa para a outra (dentro da 1ª série), chegar-se-ia a um índice de aprovação de 58,78%, que — embora conste dos documentos oficiais — não corresponde ao número real de alunos promovidos para a 2ª série.

** Foram promovidos para a 2ª série todos os alunos de quarta etapa e todos os aprovados de terceira etapa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DYE, T. *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc. 1972.
- FERRARI, A. Analfabetismo no Brasil: tendência secular e avanços recentes. *Cadernos de Pesquisa*, n.52, p.35-49, fev.1985.
- GREEN, Thomas. *What is educational policy?* s.d. mimeo.
- HASENBALG, Carlos, SILVA, Nelson do V. *Industrialização, emprego e estratificação social no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1984.
- KRAMER, Sonia. *Leitura, escrita e cotidiano na escola*. 1988. mimeo.
- LAFER, Celso. *The planning process and the political system in Brasil: a study of Kubitschek's target plan: 1956-1961*. Cornell University, 1970. Tese (dout.)
- MAY, WILDAVSKY, A. *The policy cycle*. Beverly Hills-London: Sage, 1978.
- MELLO, Guiomar. *Fatores intra-escolares como mecanismos de seleção no ensino de primeiro grau*. 1978. [Comunicação apresentada na 30ª Reunião Anual da SBPC]
- PRESSMAN, J., WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- RIBEIRO, S. C., FLETCHER, P. *Projeto Fluxo dos Alunos do Ensino de 1º Grau — PROFLEXO*. Brasília: LNCC/CNPq, 1988. (Versão preliminar)
- SALISBURY, C. "The Analysis of public policy: a search for theories and roles". In: RANNEY, Austin (eds). *Political science and public policy*. Chicago: Markham Publishing Company, 1968.
- SANTOS, W. G., SILVA JR., O.B. Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. *Revista de Administração Pública*, n.10, p.241-56, 1976.
- WEBBER, D. J. Analysing political feasibility: political scientists unique contribution to policy analysis. *Policy Studies Journal*, v. 14, n. 4, p.545-53, 1986.
- WEFFORT, Francisco. *Populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.