

1

Introdução

A presente tese de doutoramento se inicia antes do Doutorado. Estudar e entender uma instituição tão antiga e atuante na política educacional brasileira como o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)¹ sempre foi meu foco e meu objetivo. Digo isso porque tenho uma relação especial com o INEP. Minha trajetória de pesquisa iniciou-se em 2002, quando fui bolsista de iniciação científica na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Orientada pela profa. Dra. Libânia Nacif Xavier, passei a participar de uma pesquisa interinstitucional que estava sendo desenvolvida entre a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). A pesquisa intitulada “O INEP no contexto das políticas públicas do MEC nos anos de 1950-1960”, era coordenada pela profa. Dra. Ana Waleska Pollo Campos Mendonça e contava com a participação de pesquisadores, bolsistas de iniciação científica (IC), mestrandos e doutorandos de ambas as instituições, o que me proporcionou um contato direto com as discussões, embates de ideias, dúvidas, questionamentos sobre o objeto da pesquisa, bem como os caminhos a serem seguidos. Como bolsista de IC na UFRJ participei de uma pesquisa inserida no rol de possibilidades que a pesquisa maior proporcionava, em que conseguimos recuperar, catalogar e divulgar a importância das primeiras publicações do CBPE no período. Como resultado do trabalho produzimos um cd rom intitulado “Espaço Anísio Teixeira: referência para a pesquisa educacional no Brasil”, em que apresentávamos os resultados da pesquisa e uma metodologia de trabalho desenvolvida por nós relativa à localização e contextualização de obras pertencentes à coleção publicada pelo INEP / CBPE nos anos de 1955 a 1965.

O contato direto com a pesquisa em história da educação e com a análise documental me fez desabrochar num mundo até então desconhecido e inexplorado para mim. O encantamento com a História da Educação foi imediato. No decorrer daquela pesquisa, (que findou somente no ano de 2007) percebi que tinha dado o primeiro passo para traçar minha trajetória acadêmica como pesquisadora em

¹ Atualmente o instituto recebe o nome de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira desde 2001 (Lei nº 10.269 de 29 de agosto). Nesse trabalho optamos por utilizar a nomenclatura do período do estudo INEP – Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, por se tratar de um estudo histórico.

história da educação. Nesse período, eu ainda não tinha clareza da importância do INEP para a pesquisa educacional brasileira, nem tampouco entendia como uma instituição como o Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais poderia ter sido extinto. Ficava intrigada como o INEP poderia ter sobrevivido a tantas mudanças políticas e ideológicas. Além disso, outro fator me deixava curiosa: como um período tão rico da história da educação brasileira e da pesquisa educacional (anos de 1950 e 1960) poderiam ter sido esquecidos?² E mais, porque a figura de Anísio Teixeira sofreu um processo tão intenso de apagamento da memória? A pesquisa interinstitucional respondeu a alguns destes questionamentos no período estudado pela pesquisa (abordaremos esse assunto com maior profundidade posteriormente), mas ainda faltavam respostas e, principalmente, ainda faltava retratar alguns caminhos percorridos pelo INEP. Nesse período da pesquisa diversas teses foram defendidas e artigos foram publicados, entre eles destaque SANTOS (2010), GOUVEA (2008), MENDONÇA et alii (2006, 2007).

Além disso, o grupo produziu um livro intitulado “Por uma Política de Formação de Professores”, organizado pelas professoras Ana Waleska Mendonça e Libânia Nacif Xavier, coordenadoras da pesquisa. Composto por nove artigos, o estudo permitiu pensar o INEP a partir de uma reflexão plural, ancorada em importantes interrogações e questões sobre a formulação de políticas de educação no Brasil, o que permitiu recolocá-lo no protagonismo da discussão do papel do intelectual em uma sociedade em acelerado processo de mudança, quando ocorre a passagem de um mundo dominado pelo setor agrário para o industrial, no que tange os anos de 1950-1960.

Minha monografia de conclusão de curso também foi sobre essa temática do INEP /CBPE, sendo assim meu primeiro trabalho autoral em que pude me inserir no rol de pesquisadores de História da Educação. Sob o título “Ciência e Arte de Educar: a experiência da Escola Guatemala”, fiz uma análise da experiência da Escola Guatemala, 1º Centro Experimental do INEP, enfatizando suas dinâmicas internas, proposta pedagógica e sua produção de novas metodologias experimentais, no contexto do desenvolvimentismo dos anos de 1950 – 1960.

² Sobre essa temática consultar: BRANDÃO, Zaia; MENDONÇA, Ana Waleska (orgs). Uma tradição esquecida: Porque não lemos Anísio Teixeira? Rio de Janeiro: Raval, 1996.

Minha trajetória acadêmica seguiu, mas meu interesse pelo INEP permanece. Em 2006, fui selecionada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) onde pude continuar a ter o INEP como tema de pesquisa. Desenvolvi minha dissertação de mestrado sobre um objeto de estudo pouco discutido e analisado, os cursos de aperfeiçoamento do magistério do INEP/CBPE/DAM, entre os anos de 1955 e 1964. Nesse trabalho, nos detemos nas ações desenvolvidas pela Divisão de Aperfeiçoamento do Magistério (DAM) do CBPE / INEP, por ser esta a divisão responsável pelo desenvolvimento de projetos ligados a formação de professores e especialistas em educação (orientadores, administradores escolares), e professores de escolas normais. Nosso principal objetivo foi investigar como se deu a atuação dos cursos de aperfeiçoamento do magistério desenvolvidos pelo INEP/CBPE no contexto das décadas de 1950/1960, tanto nos seus aspectos mais internos como suas linhas de ação e diretrizes, quanto em seus aspectos mais externos de sua inter-relação com o contexto mais amplo. A pesquisa da dissertação contou com o uso de fontes documentais oriundas do arquivo pessoal de Lúcia Marques Pinheiro. Foi numa das primeiras visitas à ABE³, ainda no ano de 2007, vasculhando os arquivos de Lúcia Marques Pinheiro à procura de documentos relevantes à minha pesquisa de mestrado, que me deparei com algumas pastas que estavam identificadas com a seguinte inscrição - “Operação-Escola – OP⁴”. Apesar de naquele momento meu interesse serem os documentos referentes aos cursos de aperfeiçoamento do magistério, a curiosidade fez com que minha atenção se voltasse para aquelas pastas. Ao abri-las, li de forma aligeirada os documentos e percebi que se tratava de um projeto de assistência técnica e financeira para estados e municípios no intuito de que estes se adaptassem à nova política educacional que se delineava – a obrigatoriedade escolar de 7 a 14 anos - que se consolidou através da lei 5.692 de 1971. Digo isso porque foi a partir da execução da OP que a prerrogativa legal da obrigatoriedade escolar começava a ser cumprida e, além disso, a Reforma do Ensino de 1º e 2º graus pode ser entendida como a expressão (no âmbito da política para o que hoje

³ A Associação Brasileira de Educação foi fundada em 15 de outubro de 1924 por Heitor Lyra da Silva, com sede na Cidade do Rio de Janeiro. É uma Sociedade Civil, sem finalidade lucrativa e membro-nato do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, órgão ligado ao Ministério da Justiça, desde 1964.

⁴ Ao longo do estudo utilizaremos a sigla OP para designar Projeto Especial Prioritário do Programa Estratégico do Desenvolvimento, denominado Operação Escola.

chamamos de educação básica) de uma concepção de educação atrelada ao modelo de sociedade desenhado a partir do momento em que se consolida o capitalismo associado e a necessidade de reajustar o aparelho político e social à nova realidade de modernização, representada no bojo da Lei pelo seu aspecto de racionalidade técnica, no que diz respeito aos conteúdos propostos para a profissionalização do 2º Grau.

Um olhar mais cuidadoso me fez perceber que esse projeto foi executado pelo INEP, órgão esse que eu buscava entender desde 2002, e que podia me ajudar a encontrar e compreender mais uma peça do “quebra-cabeça” ao qual o INEP estava inserido, no que tange ao entendimento das relações desse órgão com a política educacional mais ampla. Ou seja, percebi naquele momento que eu poderia dispor de subsídios que me permitissem compreender o INEP (e suas relações estabelecidas) no período do Governo Militar, momento posterior às pesquisas de que participei e/ou que desenvolvi no grupo de pesquisa e mestrado.

Minha dissertação de Mestrado⁵ prosseguiu e resolvi “guardar esta carta na manga” para o projeto de doutoramento. Assim, ao ser selecionada no Programa de Pós-Graduação da PUC-Rio, não tive dúvidas de que este era o momento de compreender “aquelas pastas” num contexto mais amplo. Em outras palavras, entender a atuação do INEP e suas relações com a política educacional do período através do projeto da Operação-Escola (1968-1970).

O primeiro objetivo da pesquisa foi buscar entender o projeto Operação-Escola, bem como suas implicações na política pública educacional que se anunciava no período pós-1964. Porém, durante as leituras de revisão de literatura e nas análises dos documentos coletados, percebi que estava tendo um olhar limitante à temática. Digo isso porque pensar apenas na OP me permitia um olhar enquadrado da política educacional vigente no período, bem como cotejar o INEP como coadjuvante nesse processo. O olhar para as fontes e para a própria temática foi reajustado e pude perceber que compreender o INEP através de sua atuação na OP me proporcionava uma visão mais ampla da política educacional do período. Assim, em outras palavras, a presente tese de doutorado busca compreender como o projeto Operação-Escola pode ser exemplar no entendimento e delineamento

⁵Minha dissertação de mestrado foi realizada na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), sob o título: *A Formação de Professores no Distrito Federal: os cursos da Divisão de Aperfeiçoamento do Magistério (DAM/CBPE/INEP) nos anos de 1955 a 1964*.

das ações e funções do INEP nos anos de 1968-1970, no sentido de retratar as relações que esta instituição teve com o Governo Militar num período de transição entre duas políticas distintas para a educação. Estamos de acordo com ROMANELLI (2000) ao caracterizar esse período como de transição pois em termos jurídico-políticos no ano de 1968 já havia ocorrido a promulgação da Lei nº 5.540, porém ainda não havia se instaurado o regime característico de todo o governo militar no que se refere a educação básica e que se consubstanciou na Lei nº 5.692 de 1971.

Assim, o trabalho busca compreender o projeto da Operação-Escola como mediador das relações de força estabelecidas entre as instituições executoras (INEP e IPEA) e a agenda política educacional delineada pelo Governo Militar, principalmente no que tange as ações do instituto frente às formulações do Ministério do Planejamento.

De acordo com FERREIRA (2006), essa instituição foi perdendo o protagonismo na formulação das políticas educacionais. A saída de Anísio Teixeira frente à direção do INEP pode ser considerada o marco de mudança de estrutura da instituição, bem como em suas funções e atribuições. Ainda segundo Ferreira (2008), em artigo intitulado “Usos e funções dos estudos promovidos pelos Centros de Pesquisas do Inep entre as décadas de 1950 e 1970”, é na gestão de Carlos Mascaro (1966 - 1969) frente ao INEP que toda a estrutura administrativa do órgão sofre alterações devido, principalmente, à reforma administrativa do Estado brasileiro em 1967⁶. A criação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e sua vinculação ao Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) e ao Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), são algumas das medidas da reforma. O trabalho entende que o ano de 1961 (promulgação da LDB, mudança do regime político, saída de pesquisadores dos Centros para ocuparem cargos em outras instâncias, etc) foi um marco divisor no âmbito da política governamental e nas ações ligadas ao campo educacional, de modo que os projetos de pesquisa em ciências sociais e em educação realizados pelos Centros do INEP, nesse período, também sofreram modificações em suas

⁶ Reforma administrativa esta que possui uma dupla gênese: a) A Constituição de 1967 (em nível jurídico); b) O endurecimento do regime militar ocorrido no período posterior a 1964 e que atinge seu ápice nos anos que vão de 1967-1971 (TOLEDO, 1976).

concepções do trabalho de pesquisa e nas linhas de ação às quais os projetos de pesquisa se articulavam.

No primeiro momento, (de 1955 a 1961) a ação do INEP estava ligada principalmente à geração de subsídios científicos para a tomada de decisões do governo federal. No segundo momento (de 1962 até a extinção dos Centros), o trabalho estava ligado ao subsídio e implementação de políticas educacionais elaboradas por outras instâncias governamentais.

Dessa forma, os projetos de pesquisa que antes versavam sobre questões relativas à escolarização numa sociedade em mudança, passaram a desenvolver seu trabalho com ênfase em questões internas do funcionamento da escola, perdendo a capacidade de interpretar, refletir e gerar soluções para o sistema educacional brasileiro numa condição de mudança social.

É nesse contexto que o projeto especial prioritário do Programa Estratégico de Desenvolvimento, denominado Operação-Escola, se desenvolveu. Ainda segundo a autora, citando Foina:

Inserido no Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) do governo federal, o programa 'Operação-Escola' visava aumentar a capacidade de absorção de novos alunos pelo ensino primário por meio do aumento de sua 'produtividade', isto é, através da diminuição dos índices de reprovação, repetência e deserção escolar (FOINA, 1979 apud FERREIRA, 2008, p.85).

Muitas leituras foram feitas, muitos documentos foram pesquisados e analisados, e, a partir do material coletado muitos questionamentos emergiram.

1.1

Questões de Estudo

A partir dessa breve caracterização do projeto da OP e do contexto histórico ao qual o projeto estava inserido, faremos uma reflexão acerca do objeto de estudo e das questões de estudo que este objeto suscita.

Assim, o principal objetivo do estudo é compreender as relações estabelecidas entre o INEP e o Governo Militar através da criação e execução do projeto Operação-Escola (1968-1970). Um questionamento emergiu: Dentre as atribuições do INEP na execução desse projeto, quais suas principais relações estabelecidas entre a instituição e a agenda educacional do Estado brasileiro no período estudado?

Diante desta perspectiva, que foi o fio condutor de nosso estudo, algumas questões emergiram:

- Como se deu a execução do projeto da Operação-Escola?
- Quais instituições inseridas nessa execução?
- Quais as principais medidas sugeridas pelo projeto para que a obrigatoriedade escolar de sete à quatorze anos fosse cumprida?
- Quais os principais mecanismos de ação adotados pelo projeto para que suas finalidades fossem alcançadas?
- Quais as principais relações estabelecidas entre o INEP e os elementos estruturais da política governamental do período?
- Existem traços de ruptura e permanência entre a gestão de Anísio Teixeira e a gestão dos demais presidentes da instituição nos anos de 1968 – 1970?

Entender o significado do termo qualidade em educação se faz cada vez mais necessário nos dias atuais, porém para esse entendimento é preciso que se compreendam as principais ações de política pública em educação nos últimos 50 anos pelo menos. Dessa forma, o tema do projeto operação-escola é atual e seu entendimento se faz necessário à medida que estamos buscando os principais elementos que compunham essas políticas de expansão da obrigatoriedade escolar, e diminuição da evasão e repetência. Políticas essas que tinham o intuito de “solucionar” os problemas educacionais que refletiam negativamente o chamado desenvolvimento econômico do país.

Assim, compreender o papel da educação na política de desenvolvimento traçada pelos governos militares pós-64 (especialmente no governo Costa e Silva) nos permite estabelecer pontos de continuidade e ruptura com as políticas públicas para a educação, principalmente no tocante à compreensão do termo qualidade em educação.

Além disso, a principal justificativa para a escrita desse trabalho se dá pelo fato de que praticamente não existem estudos que tratem do projeto OP enquanto objeto de estudo. O único trabalho encontrado e que tem esse mote foi a dissertação de mestrado de Luciana de Mello Gomide Foina, apresentada à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) em 1979, sob a orientação do Prof. Dr. Dermeval Saviani. O simples fato de um único trabalho

encontrado sobre o tema datar do ano de 1979 já seria um bom motivo para que a temática fosse revista sob novos olhares, mas para além do tempo cronológico o presente o trabalho de Foina privilegiou uma análise interpretativa do projeto em si mesmo, sem articulá-lo com a política educacional mais ampla. Além disso, minha trajetória acadêmica em que o INEP sempre foi um interessante objeto de estudo (descrita de forma breve nessa introdução) foi um elemento crucial, pois compreender as relações do projeto da OP com a agenda política para a educação num contexto mais amplo nos anos em que Anísio Teixeira já não estava a frente dessa instituição, nos permite traçar um panorama da sua trajetória ao longo do tempo, buscando as nuances que fizeram permanecer como um órgão de grande relevância no cenário educacional do país até os dias de hoje.

O tema do projeto Operação-Escola e das políticas públicas para a educação no governo militar merecem ser melhor explorados pelas pesquisas da área educacional, principalmente no que diz respeito ao legado dessas políticas para a educação pública brasileira.

Esse projeto de pesquisa pretende compreender os principais elementos estruturais da política pública para a educação (sobretudo primária), através das relações estabelecidas entre o INEP e o Governo Militar, a partir de um enfoque relacional que procura investigar de modo sistemático e integrado as múltiplas interações entre agentes⁷, estruturas e instituições.

Quanto à abordagem metodológica, nosso projeto pretende ser um estudo de caráter histórico, baseado principalmente na técnica de pesquisa conhecida como análise documental.

Segundo Lüdke& André (1986) a análise documental constitui-se em uma forma de identificação de informações factuais nos documentos de interesse e que podem ser consultados, dando maior estabilidade aos resultados.

Outra contribuição importante utilizada refere-se à Tim May (2004). De acordo com o autor a maneira pelas quais os documentos são utilizados é uma questão metodológica e teórica, pois é através dele que o *pesquisador procura uma correspondência entre a sua descrição e os eventos aos quais ela se refere* (p.212). Dessa forma, um documento não pode se lido de forma *desligada*, sendo

⁷ Para Bourdieu (2001), um agente é mais do que um sujeito, mas antes, é alguém que interage no mundo social de modo a modificar a si mesmo e a estrutura dos espaços simbólicos e materiais em que se insere.

necessário considerar as diferenças entre as suas próprias estruturas de significados e aquelas encontradas no texto (p.213). Assim,

Os documentos podem ser interessantes pelo que deixam de fora, assim como pelo que contêm. Eles não refletem simplesmente, mas também constroem a realidade social e as versões dos eventos. A busca pelo “significado” dos documentos continua, mas com pesquisadores “suspeitando” também. Então, não é suposto que os documentos são artefatos neutros que registram a realidade social com independência (positivismo), ou que a análise deve ser enraizada no conceito nebuloso do raciocínio do senso comum (MAY, 2004; p.214).

Os documentos então podem ser entendidos como elementos que expressam relações de poder entre os sujeitos e agentes da história, num contexto social mais amplo.

Devemos acrescentar também que o campo da história da educação no país tem se expandido significativamente nos últimos anos. O alargamento da noção de fontes documentais permitiu ao historiador da educação confrontar pensamentos cristalizados, analisar fatos sob novos ângulos e ter uma visão multifacetada e poliédrica da constituição da história da educação brasileira (FERREIRA & DELGADO, 2003).

Desse modo, alguns questionamentos merecem ser explicitados:

- a) Que fontes documentais podem viabilizar a compreensão de nosso objeto de estudo?
- b) Como articular o projeto Operação-Escola ao contexto político mais amplo?

Em busca de respostas a essas perguntas, buscamos selecionar bibliografias e fontes documentais que formassem um *corpus* documental coerente que pudesse “responder” às questões de estudo da pesquisa e, nos fornecesse uma visão global do momento histórico ao qual o objeto de estudo está inserido. Dessa forma, listaremos as principais fontes documentais reunidas e que subsidiaram as análises.

1.2

Caracterizando as fontes

Nesta seção, procuro referenciar as fontes documentais ao seu contexto de produção e as suas principais características intrínsecas. É interessante levarmos em conta a definição de May (2004) acerca das fontes. Para o autor os documentos fornecem uma fonte de dados importante para entender os eventos, processos e transformações nas relações sociais (MAY, 2004; p.221). Dessa forma, caracterizamos as fontes de acordo com esse entendimento.

As fontes principais são:

- Relatório Final do Projeto Estratégico Prioritário denominado Operação-Escola

Importante documento que detalha e analisa as principais ações empreendidas pelo grupo de trabalho (GT) envolvido no projeto e pelo INEP, bem como sua estrutura de trabalho e linhas de ação para a “deflagração” do mesmo.

Assinado por Lúcia Marques Pinheiro, do INEP, e Maria Terezinha Tourinho Saraiva, do IPEA, o documento nos possibilitou perceber a dinâmica de trabalho do GT, bem como as relações de força existentes entre essas instituições no que tange a formulação de documentos, organização do trabalho, etc. Essa fonte documental foi a “matéria prima” principal do segundo capítulo do trabalho.

- Outros Documentos Oficiais

Decreto de criação da OP, relatórios e afins que complementam o entendimento do relatório final, da OP e do PED. Destaco a Constituição Federal de 1967, o Decreto nº 63.258 de criação da OP, o Programa Estratégico do Desenvolvimento (especialmente os volumes relativo a área estratégica IX – Educação), além de relatórios produzidos pelo INEP que subsidiavam suas ações.

- Bibliografia referente ao PED e ao contexto político-econômico do período

Estudos (artigos, teses, etc) que apresentam análises relativas ao contexto mais amplo (a política de governo dos presidentes) e a execução e alcance do PED e, conseqüentemente da OP. A opção pelo uso de dissertações e teses para a caracterização e análise do contexto histórico ao qual a OP estava inserida (mas

não essas obviamente) se deu pelo fato de que os trabalhos produzidos por outros pesquisadores da área educacional, da economia política, da história política, etc, nos permitem lançar olhar diferenciado à nossa análise.

- Documentação depositada no arquivo pessoal de Lúcia Marques Pinheiro⁸

Importante figura desse período atuando como uma das principais responsáveis pela execução do projeto, e signatária do relatório final do projeto Operação - Escola. Além disso, seu arquivo pessoal é depositário de um corpus documental relativo a cópias dos materiais produzidos pelo INEP para a execução da OP. Dentre essa gama de fontes, destaco as provas diagnósticas de rendimento das crianças matriculadas na 1ª série primária, bem como as instruções de aplicação das mesmas, questionário aplicado ao professor primário, levantamentos sobre a situação do ensino primário brasileiro, questões de promoção, faixa etária, etc. Esse material nos permitiu compreender a OP sob a lógica de acumulação de uma signatária do relatório final;

- Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (RBEP)

Importante fonte documental, pois no período de nosso estudo este periódico pode ser considerado como o principal veículo de difusão e circulação de ideias e pesquisas educacionais. Nela, é possível perceber a “voz oficial” do MEC, do INEP e da política educacional brasileira. Além disso, em seus números encontramos diversos artigos que tratam da temática do Operação-Escola e da gestão do INEP no período, além da discussão em torno das modificações por que o sistema educacional passava. Além disso, outro tipo de fonte documental foi imprescindível para o estudo: os discursos de posse dos presidentes do INEP, o que possibilitou captar as relações estabelecidas entre o INEP e o Governo Militar sob o ponto de vista desses agentes sociais.

- Documentos depositados na biblioteca do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

Em especial a Coleção Memória Técnica - material produzido pelo órgão relativos a relatórios, estudos que subsidiavam as ações da OP, no tocante à ação

⁸O arquivo pessoal de Lúcia Marques Pinheiro está depositado na Associação Brasileira de Educação (ABE).

formulação de conceitos e construção de instrumentos de coleta de dados que subsidiavam a ação dos Estados (de forma supletiva) na preparação e deflagração da OP. São documentos produzidos pelo IPEA que nos ajudam a compreender como se dava a dinâmica de trabalho do GT, bem como os pressupostos teóricos e metodológicos que embasavam a produção intelectual do órgão. Material de extrema relevância que nos permitiu inferir sobre o embate de forças produzido no interior da execução da OP, entre o próprio IPEA e o INEP, com concepções distintas sobre diversos assuntos e conceitos.

O cruzamento das fontes documentais, da bibliografia pertinente ao período e ao tema, a análise do relatório final do projeto combinada com o uso das fontes documentais do arquivo pessoal de Lúcia Marques Pinheiro e dos documentos produzidos pelo IPEA, nos permitiu buscar uma análise global e multifacetada do período de 1968 a 1970, correspondente à vigência do projeto da Operação Escola. Utilizamos a técnica de análise retórica baseada em REBOUL (2007) e PERELMAN (2001) na qual encontramos duas modalidades distintas de métodos analíticos- discursivos: análise de campo retórico e análise de força discursiva. A seguir, detalhamos um pouco mais estas técnicas analíticas que suportam a pesquisa presentemente apresentada.

No tocante à análise de Campo Retórico, esta deriva seu poder explicativo da ação de análise relacional envolvida na observação dos elementos internos e externos ao discurso, os quais sofreriam mútua influência, gerando um campo argumentativo no qual certos discursos circulam com pesos diferenciados quanto ao seu poder de influência e/ou persuasão. Tal noção tem aplicação especial em contextos nos quais tanto o discurso quanto sua recepção constituem objeto de interesse. Uma análise de Campo Retórico levará em conta, tanto a maneira como o discurso é enunciado quanto os efeitos que denota ter o objetivo de produzir, sem contar a (inter)influência do auditório e de sua recepção. Tal técnica expressa o imperativo de considerar o discurso não como uma entidade fechada em si mesma e desconectada do mundo, mas sim um elemento do real conectado com o mundo que o rodeia, portador de sentidos e significados que se constroem na realidade ao mesmo tempo em que constroem e reconstroem a mesma em suas muitas interações (PERELMAN, 2001).

Em relação à técnica da análise de força discursiva (REBOUL, 2007), esta possui um emprego favorável em casos nos quais o sentido de determinado

discurso precisa ser conhecido para além de suas aparências, o que se dá na medida em que se examina a força dos elementos discursivos em dois níveis: a) Um nível de análise focal/ individual, no qual os pontos mais fortes do discurso são isolados em suas unidades mínimas de significado (topos) e assim analisados os topos mais fortes quanto ao que se pretende enunciar, procurando captar sua força intrínseca; b) Um nível de análise integrada do discurso, que procura analisar em separado cada um dos discursos a partir de todos os topos existentes no referido discurso, os quais são examinados e comparados a partir do papel que desempenham nesta unidade global (topoi).

Estas técnicas, empregadas tanto na análise de retórica literária, quanto na análise de outros objetos e fontes produtoras de discurso (como propagandas, discursos filosóficos e fontes científicas) foram utilizadas nesta pesquisa como referências no sentido de desvendar o que se coloca por trás do discurso oficial, e assim subsidiar a análise documental empreendida (tanto nos aspectos históricos quanto sócio-políticos) mediante o enfoque no discurso dos agentes e das instituições ligadas ao objeto de estudo que elegi como ponto central da minha tese: A Operação Escola e os embates entre duas visões de Planejamento Educacional presentes no discurso oficial sobre a escola brasileira e as transformações requeridas para o desenvolvimento econômico.

Ambas as técnicas permitem vislumbrar a intencionalidade dos agentes ou instituições produtores(as) de discursos.

Além disso, foi nossa intenção buscar pontos de conexão entre a política para a educação do período e as políticas mais atuais, no sentido de se tentar captar as rupturas e permanências no processo de construção da política educacional brasileira. A análise do projeto da OP nos ajudou a compreender o quão importante e/ou decisivo foram suas ações para a formulação da Reforma Educacional do Ensino de 1º e 2º Graus de 1971.

O trabalho parte de uma perspectiva histórica que se situa na interseção entre a História Política e a História da Educação.

No que diz respeito à História Política, cabe indicar que nos baseamos na perspectiva de René Remond. De acordo com este autor, a História Política consiste em uma modalidade de investigação que leva em conta as disputas, as lutas e tensões envolvidas nos eventos sociais, os quais por sua vez tomam a

dimensão temporal como referência privilegiada. Sobre a suposta linearidade temporal imbricada nas análises políticas, o autor indica que:

A política não segue um desenvolvimento linear: é feita de rupturas que parecem acidentes para a inteligência organizadora do real. O acontecimento introduz nele, inopinadamente, o imprevisível: é a irrupção do inesperado, portanto, do inexplicável, a despeito do esforço que os historiadores possam fazer para reabsorvê-lo e integrá-lo numa sucessão lógica REMOND, 2003, p. 449).

Com base nesta citação, entendemos que ao invés de situar linearmente os eventos políticos como expressão de uma época, temos como norteadora de nossa análise a premissa de que cada período histórico define-se a partir das lutas, tensões e disputas envolvidas no referido período, devidamente circunscritas à materialidade concreta do local em que se desenvolvem. Pensar a História Política é pensar o papel do político, o qual se apresenta composto pela interseção entre a dimensão pública e a dimensão privada da vida social. Nas palavras do autor:

Já que não se pode definir o político por uma coleção de objetos ou um espaço, somos levados a definições mais abstratas. A mais constante é pela referência do poder: assim, a política é a atividade que se relaciona com a conquista, o exercício, a prática do poder, assim os partidos são políticos porque tem como finalidade, e seus membros como motivação, chegar ao poder (REMOND, 2003, pp. 443-444).

Deste modo, para Remond, a dimensão política da sociedade possui como característica principal a mobilização coletiva em torno das lutas, disputas e tensões concernentes a cada período, pois a dimensão política seria aquela para a qual confluíam todos os aspectos da vida social e também seria aquela na qual os acontecimentos da vida cotidiana tomam sentido quando operacionalizados pela ação do historiador, que situa no tempo as conexões havidas no nexo político das relações sociais.

Face ao exposto, cabe indicar que neste estudo, entendemos que é justamente nesta encruzilhada entre o público e o privado, entre o descontínuo e o estabelecido que procuramos detalhar as ocorrências políticas ligadas à OP, nosso objeto privilegiado de estudo.

Se a História Política nos auxilia a pensar a substancialidade dos elementos políticos contidos nos objetos de estudo histórico, a História da Educação nos auxilia na delimitação do espectro da análise histórica, especialmente no que se

refere ao entendimento dos campos de investigação específicos em relação à Educação. Nas palavras de Veiga (2003) temos então:

A História da Educação está sendo entendida aqui enquanto um campo de investigações em que se torna cada vez mais necessário dar visibilidade aos seus diferentes objetos: a escola, o professor, os alunos, os materiais escolares, processos e formas de aprendizagem, entre outros tantos. Nesse sentido, também se torna cada vez mais necessário dar visibilidade aos procedimentos metodológicos e referenciais teóricos que produzem tais objetos como objetos da história cultural, política, econômica e social (VEIGA, 2003, p. 19).

Com base nesta citação, concordamos com Cynthia Greve Veiga (2003) que a História da Educação é muito mais do que um apêndice da História Geral ou da História Cultural. A autora indica que a especificidade da História da Educação condiciona abordagens e métodos específicos, bem como campos específicos de investigação como a História das Instituições Educacionais e/ou História das Práticas Escolares. Devido a isso, cabe indicar que o presente estudo, por ter como objeto privilegiado a materialização de ações educacionais e políticas (como as que são vinculadas à OP) se enquadraria nesta perspectiva.

Em relação à materialidade do objeto de estudo, cumpre mencionar que nosso principal objetivo foi a análise das fontes tendo em vista o fato de que estas possuem no momento de sua construção, um caráter “monumental” no sentido de se deixarem impregnar pelas ideias, intenções e sentidos dos atores/autores oficiais (LE GOFF, 1985). As fontes documentais nos permitiram inferir acerca da construção do projeto Operação-Escola enquanto estratégia de aceleração do processo de progressão escolar (e consequente melhoria dos indicadores educacionais do período) e, consequentemente do desenvolvimento econômico do país (na melhoria da capacidade de absorção de mão-de-obra qualificada).

Para que esse objetivo fosse alcançado, buscamos algumas categorias de análise que nos ajudassem a compreender melhor como a OP se inseriu num contexto político e educacional mais amplo. São elas:

CICLO DE POLÍTICAS – Ao levar em consideração a abordagem utilizada por Ball e que corresponde a uma análise integrada e integradora de

diferentes componentes das políticas públicas⁹, percebemos que esta leva em consideração os seguintes elementos:

- a) *A trajetória dos agentes políticos presentes à Arena:* trajetória esta que se relaciona com a análise histórica das escolhas destes agentes e as posições políticas adotadas ao longo do período enfocado no referido ciclo de políticas.
- b) *O texto -a Política Oficial- e o contexto dos documentos produzidos neste âmbito - a política de fato:* mediante tal comparação, percebemos as consolidações e dissoluções, as propostas e os desvios em termos de formulação política quando os planos, programas e ações políticas são implantados. Ao mapear este aspecto do ciclo de políticas, podemos relacioná-lo à dimensão concreta das práticas dos agentes, bem como podemos haurir fundamentos empíricos para compreender o movimento de instituições/estruturas sociais implicadas na práxis política.
- c) *A agenda política dos grupos em questão:* Mediante a análise da agenda política dos grupos em questão é possível observar as possibilidade e probabilidades envolvidas nas ações políticas ensejadas para o futuro, o que significa que esta etapa, além de completar o ciclo de políticas, descortina novos horizontes na medida em que as ações previstas podem ou não compor a primeira etapa do novo ciclo de políticas iniciado, o que enseja a nova observação da origem e da trajetória dos agentes, vista essas como um movimento dialético e contínuo (BOWE, BALL, GOLD, apud MAINARDES, 2006).

Torna-se necessário indicar que nesse trabalho utilizamos a perspectiva de Mainardes (2006; 2009), autor que aplica e sistematiza o conceito de Ciclo de Políticas no âmbito das políticas educacionais por entendermos que sua análise permite lançar luzes sobre o processo de intervenção do Estado no Campo Político e vice-versa. Em relação à Política Educacional, destacamos que essa abordagem

⁹ Entendidas estas por sua vez, como ações políticas gestadas na esfera do Estado e dirigidas a indivíduos, grupos e/ou grupos presentes na sociedade.

se apresenta como útil em nossa análise, pois permite *uma análise crítica e contextualizada de programas e políticas educacionais desde sua formulação até sua implantação no contexto da prática, bem como seus efeitos* (MAINARDES, 2006, p.47). Como a OP trata-se de um programa político configurado em uma ação interministerial (gestada no Ministério do Planejamento através do IPEA e gestada no Ministério da Educação por intermédio do INEP) e que se concretiza na mediação entre esses órgãos, a técnica do Ciclo de Políticas permite compreender as diversas fases de implantação deste programa a partir dos elementos supracitados.

ESTRATÉGIA – conceito de Michel de Certeau que nos auxilia no entendimento das ações que visam ocupar lugares sociais próprios e seus respectivos códigos de conduta social. Para o autor, uma estratégia configura-se como as relações de força que se tornam possíveis a partir do momento em que se podem gerir essas relações de força com exterioridade. Assim, estratégia é (...) *o cálculo das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder é isolável de um “ambiente” e postula um lugar capaz de (...) servir de base a uma gestão de suas relações com uma exterioridade distinta* (CERTEAU, 1994, p. 46).

De acordo com Certeau a estratégia procura distinguir seu lugar de poder e de querer próprios. Para isso, alguns aspectos devem ser considerados: a) para se obter independência em relação a variabilidade das circunstâncias, é preciso “a vitória do lugar sobre o tempo”, ou seja, a categoria nos permite compreender como fazer a leitura de um espaço social; b) as estratégias se instauram em um determinado contexto social a partir da constituição de campos próprios de modo que o poder é a preliminar do saber, e não apenas o seu efeito.

Assim, (...) *as estratégias são portanto ações que, graças ao postulado de um lugar de poder (a propriedade de um próprio), elaboram lugares teóricos (sistemas e discursos totalizantes), capazes de articular um conjunto de lugares físicos onde as forças se distribuem* (CERTEAU, 1994, p. 102). Uma estratégia, portanto, considera as relações de força existentes e implica sempre o exercício de poder em uma perspectiva de hegemonia.

Em resumo, podemos distinguir o conceito de estratégia do conceito de tática pela ideia de que a estratégia é organizada pelo postulado de um poder, enquanto que a ideia de tática relaciona-se com a ideia de ausência de poder. As

estratégias então apontam para a resistência que o *estabelecimento de um lugar* oferece ao gasto do tempo, enquanto as táticas apontam para uma *hábil utilização do tempo* (p. 102).

REDE – conceito de Norbert Elias que nos permite compreender como as relações entre os indivíduos se processam, estejam eles na posição social que for, de modo que essas relações constituem-se em uma cadeia de atos interdependentes e interligados. Assim:

As funções interdependentes de indivíduos para outros indivíduos formam longas cadeias de atos de modo que cada um cumpra sua finalidade. Dessa forma, cada indivíduo está preso a essa cadeia de atos (rede), é um elo da cadeia que se liga a outra pessoa, que por sua vez se liga as demais e assim por diante. Mas, “cada pessoa parte de uma posição única em sua rede de relações e atravessa uma história singular até chegar a morte” (ELIAS, 1994, p. 27).

Apesar da individualidade do sujeito, cada um traz consigo as marcas da vida social, seja na profissão, na moradia, nos trajes, na linguagem, na renda, etc, que o faz estar ligado a outras pessoas. É o que Elias chama de ordem invisível da vida, ou seja, mesmo não percebida diretamente a vida social oferece ao indivíduo uma gama mais ou menos restrita de funções e modos de comportamentos possíveis que interligam as pessoas no tecido social.

Para o autor, as estruturas sociais que determinam nossa conduta social são formadas e mantidas exatamente pelas relações que esses indivíduos que a compõem mantêm entre si.

Elias nos apresenta a metáfora da rede de tecidos como forma de ilustrar o conceito, mas como este mesmo diz é apenas uma tentativa de dar forma ao conceito não expressando a dimensão total que este conceito apresenta. Então nessa rede:

(...) os fios isolados ligam-se uns aos outros. No entanto, nem a totalidade da rede nem a forma assumida por cada um de seus fios podem se compreendidas em termos de um único fio, ou mesmo de todos eles, isoladamente considerados; a rede só é compreensível em termos da maneira como eles se ligam, de sua relação recíproca. Essa ligação origina um sistema de tensões para o qual cada fio isolado concorre, cada um de maneira um pouco diferente, conforme seu lugar e função na totalidade da rede. A forma do fio individual se modifica quando se alteram a tensão e a estrutura da rede inteira. No entanto essa rede nada é além de uma ligação de fios individuais; e, no interior do todo, cada fio continua a constituir uma unidade em si; tem uma posição e uma forma singulares dentro dele. (ELIAS, 1994, p. 35).

A Rede então seria análoga a um conjunto de funções que as pessoas desempenham umas em relação às outras, em relação ao que chamamos de sociedade. As estruturas dessa rede, ou seja, as estruturas sociais ou as leis sociais ou as regularidades sociais como queiram chamar são as leis autônomas das relações entre as pessoas individualmente consideradas.

Dessa maneira, o conceito de rede de Norbert Elias se apresenta como importante para a compreensão de nosso objeto pois nos permite pensar o embate de forças entre as instituições executoras do projeto da OP, sob o ponto de vista da rede de relações estabelecidas pelas instituições e por seus agentes.

Além disso, algumas categorias de análise foram utilizadas na compreensão do objeto de estudo – as relações entre o INEP a agenda política do período – de modo que estas permitiram analisar nosso objeto de estudo a partir do olhar acurado sob essa perspectiva:

PLANIFICAÇÃO EDUCACIONAL – De acordo com George Psacharopoulos, a Planificação Educacional pode ser vista sob diferentes perspectivas, de modo que em suas diversas acepções, uma delas é de especial interesse, qual seja a de que as perspectivas de planificação implantadas mundialmente nos anos de 1960 indicam que tal processo obedece a uma lógica econométrica e financeira em sua formulação, ou seja, o imperativo seria o de controlar processos e produtos por meio de mecanismos de controle dos gastos e mensuração da eficiência. Nas palavras do autor, isto significa que:

Este relato ficaria incompleto se eu ignorasse um método muito em voga nos anos sessenta, mas que parece já não o estar atualmente: o dos modelos ditos “matemáticos, econométricos ou calculáveis”. É evidente que todos os modelos utilizados na planificação da educação o são mais ou menos. Mas, os modelos em causa formam uma categoria especial, fornecendo uma análise muito pormenorizada das relações entre o emprego, a educação, a população e a atividade econômica (PSACHAROPOULOS, 1978, p. 145).

Conforme percebido nesta citação, tal perspectiva de planificação educacional condicionaria uma visão avaliativa quantitativista no que se refere à execução dos objetivos propostos nos projetos. Entendemos (conforme será visto adiante) que esta visão de planificação se coaduna com (ao menos em parte) a ação do IPEA no que se refere à estrutura organizacional/administrativa da OP.

PLANEJAMENTO EDUCACIONAL – Na acepção de Durmeval Trigueiro Mendes, o Planejamento Educacional deve ser entendido como uma

“práxis¹⁰” de governo, ou seja, ao mesmo tempo em que exige a vinculação entre os aspectos técnicos e políticos das decisões, implica simultaneamente na compreensão de que não é possível uma ação de planejamento que deixe de envolver a reflexão ativa (praxeológica) sobre a prática de governar e decidir prospectivamente sobre os rumos a serem seguidos, especialmente quando se trata da administração pública. Com vistas a atingir este objetivo, ligado ao desenvolvimento de uma perspectiva de Planejamento Educacional de acordo com estas bases Durmeval Trigueira indica que:

A pesquisa poderia obedecer a três postulados básicos: 1) desenvolver-se em função da política educacional e do progresso das ciências aplicadas à educação no País; 2) compreender, além da pesquisa empírico-teórica, a obra do pensamento, caracterizada pela reflexão filosófica em busca das raízes de inteligibilidade da educação, de suas categorias e de seu processo, bem como pelo esforço de síntese. Significa a síntese, no caso, a conexão entre as ciências e a política educacional, devendo contar, para isso, com a colaboração dos filósofos, cientistas e administradores; 3) ser analítica mas também prospectiva, preocupando-se não apenas com a explicação das estruturas e sistemas em funcionamento requeridos pelo desenvolvimento brasileiro (MENDES, 1974, p.483).

Deste modo, entendemos que a perspectiva de Planejamento Educacional de Durmeval Trigueiro nos auxilia no entendimento das ações do INEP e do IPEA, sobretudo no tocante ao pensamento empregado pelo INEP na organização de suas ações para a execução da OP. Ainda sobre o Planejamento Educacional, cabe salientar que para o autor, esse pode ser definido como uma especialização, que o caracteriza exatamente pela arte de diferenciar e unir, ao mesmo tempo, identificar os diversos ângulos dentro dos quais a política educacional se situa e, simultaneamente, articulá-los num contexto estrutural coerente (MENDES, 2000).

De acordo com esse autor, o problema do planejamento educacional é particularmente importante, tanto pelo seu crescente prestígio quanto pelos equívocos que ele comumente suscita. Na sua perspectiva, a denominação técnico em planejamento educacional, só poderia ser acolhida com reserva, pois o planejamento educacional é a confluência de várias especializações através da metodologia interdisciplinar. Assim,

¹⁰A práxis pode ser concebida como uma ação reflexiva que vincula teoria e prática no mesmo momento de concretização, ou seja, trata-se de anular uma disjunção artificialmente produzida entre teoria e prática, a qual leva a uma visão segmentada e parcelar do conhecimento e da ação humana.

O planejamento requer dois tipos de saber: um, que tem a predominância nos conteúdos, e outro, nas formas. No caso do planejamento educacional, intervêm problemas de vários conteúdos, como os há pouco assinalados, e por isso há necessidade de especialistas em todas as áreas correspondentes: cabe aos que, partindo de qualquer dessas especializações, pretendam tornar-se especialistas em planejamento, completar sua competência quanto ao conteúdo, com a competência quanto à forma, isto é, aos métodos mediante os quais esses conteúdos diversos possam comunicar - se entre si. Por outras palavras, há um saber científico especializado que se prolonga em metodologia de articulações interdisciplinares, ou numa espécie de combinatória (MENDES, 1974; p. 158).

A competência para compor as partes num todo coerente é atribuída, basicamente, aos políticos, administradores, e aos generalistas, que estão mais comprometidos com a realidade objetiva do que com seus delineamentos formais, pois estes devem ser extraídos daquela. A formação do generalista (numa tentativa de conceituar o “generalista”) embora não possa, por definição, circunscrever-se a nenhuma área especializada, se desenvolve a partir de um campo especializado – e, nesse caso, são especialistas de segundo grau, isto é, os que ampliaram sua competência especializada até a incorporação, senão de outras competências, pelo menos de outros approaches. Segundo Mendes:

O tipo de empiricidade em que se realiza o planejamento educacional brasileiro tem aspectos positivos e negativos. Ele poderá significar - embora não se saiba se há essa intenção - o propósito de não precipitar a 'decantação' teórica antes que ela possa ser apoiada num lastro satisfatório de experiência; e nesse caso ela se desviaria, salutarmente, de nossa tradição administrativa de começar do a priori em termos tais que impedem o acesso à ordem empírica. Mas pode significar também insuficiência teórica e, sobretudo, inadequada compreensão da empiricidade e de sua relação com a teoria. Nem há empiricidade sem algum a priori teórico que a torne inteligível e controlável, nem teoria que não exerça a sua eficácia (ainda que virtual) na ordem empírica. (MENDES, 2000, p.113)

Finalmente, a maturidade intelectual e técnica necessária às tarefas do planejador e, conseqüentemente, o nível de sua formação, não se deduzem apenas do contexto multidisciplinar cujo domínio lhe é indispensável. Decorre, ainda e sobretudo, de uma conciliação mais difícil entre a teoria e a prática, “reduzindo” incessantemente a primeira à segunda, e da segunda retirando substrato para a primeira. Como instrumento de uma política, o planejamento não se reduz a manipular arquétipos, mas sobretudo a confrontar seus modelos com opções políticas, e a examinar a viabilidade dessas opções nos diversos sentidos: o social, o cultural, o econômico etc. Assim,

Desejam [os técnicos do Ministério do Planejamento] ver intelectualmente resolvidos todos os problemas, e como as soluções intelectuais requerem apenas a coerência formal das ideias, é natural a tendência, no caso, para conduzir as reformas segundo o élan das ideias e o ritmo com que estas se articulam. Mas os tecnocratas misturam facilmente as duas tendências: a de planejar com facilidade e a de impor com facilidade; ou seja, a de formular a ordem e a de torná-la imperativa segundo as exigências de uma racionalidade desembaraçada dos empecilhos do real. (MENDES, 2000, p.177-178).

Tal pressuposto, se acentua as razões acima apontadas – de que o planejamento não pode prescindir dos instrumentos de avaliação das possibilidades reais, retiradas sobretudo das ciências humanas e das ciências formais – revela, por outro lado, a necessidade de uma formação consistente, longa, variada e, tanto quanto possível, enriquecida com experiências no campo profissional.

Nossa intenção foi analisar o objeto de estudo a partir das categorias de análise descritas acima. Assim, buscamos compreender como o INEP se articula com as demais instâncias de planejamento e de educação, buscando inserir-se na política mais ampla. Dito em outras palavras: identificar quais as principais estratégias que o INEP utilizou para a ação e execução do projeto OP, bem como compreender qual o olhar do órgão para as categorias de análise num embate de ideias entre paradigmas de planejamento, produtividade e qualidade distintos.

Ao mesmo tempo, a utilização do conceito de rede se mostra significativa, pois ela é uma importante chave interpretativa para compreender quais os “fios” que se mantiveram e/ou que se romperam nesse momento de transição entre dois paradigmas distintos.

Dessa maneira, acreditamos que foi possível produzir um painel interpretativo das ações do INEP, no âmbito do projeto da OP, assim como de sua posição político-ideológica no contexto educacional mais amplo.

Porém, temos em mente que outros conceitos e categorias de análise certamente emergiram do estudo das fontes documentais, o que faz dessa pesquisa algo dinâmico e vivo. Essa afirmação não significa que a produção de uma tese de doutoramento é escrita de forma aleatória e arbitrária sem uma linha de coerência, pelo contrário, significa que é um estudo aberto com múltiplas possibilidades de continuidade e que está a serviço da ciência no sentido que esta poderá ser a qualquer momento revista, ampliada e questionada por mim ou por outro pesquisador da área.