

3

Projeto Especial Prioritário do Programa Estratégico do Desenvolvimento: Operação Escola – compreendendo suas estruturas e ações

Para iniciarmos nossas reflexões acerca do projeto “Operação-Escola”, é necessário tratar primeiramente do Programa Estratégico do Desenvolvimento, já que aquele se configura como um projeto especial prioritário do Programa.

A aceleração do crescimento era a principal meta econômica para que o país alcançasse desenvolvimento, combinado ao combate à inflação. O então ministro da Fazenda, Delfim Neto, no ato de sua posse, anunciou como meta estratégica a aceleração do desenvolvimento econômico do país.

De acordo com Alves e Sayad:

A não-existência de uma orientação que traduzisse concretamente um novo estilo de Governo era, até certo ponto, compreensível, na medida que levemos em consideração o quadro político existente na época.

(...)

As críticas já se faziam sentir logo nos primeiros meses do governo, devido a inexistência de uma orientação definida, principalmente com relação à política econômica. Em junho do primeiro ano governamental, as declarações dos novos ministros da Fazenda e do Planejamento já pareciam indicar que algumas alterações na orientação de política econômica estavam sendo esboçadas; mas foi somente em julho de 1967 que se deu publicidade às Diretrizes de Política Econômica (ALVES; SAYAD, 1970, p.92)

Três meses depois da posse de Delfim Neto, em junho, o Ministro do Planejamento Hélio Beltrão anunciou oficialmente o programa de desenvolvimento do governo Costa e Silva - Programa Estratégico do Desenvolvimento (PED) -, que se propunha, entre outras metas, a solucionar os problemas relacionados com a estrutura e o financiamento da comercialização de alimentos e a eliminar os principais pontos de estrangulamento da infraestrutura, da produção industrial e do mercado interno. Ainda de acordo com as diretrizes do PED, no sentido de melhorar o funcionamento dos canais burocráticos federais, o governo transformou o antigo Departamento de Correios e Telégrafos em órgão de administração indireta, criando a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, vinculada ao Ministério das Comunicações.

Dando continuidade a essa linha de orientação, em dezembro de 1967, o governo Costa e Silva criou o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) e

converteu em Fundação Nacional do Índio (Funai) o antigo Serviço de Proteção aos Índios (SPI) do Ministério da Agricultura. Em agosto de 1968, foi criada a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), com a finalidade de desenvolver no país a indústria de material aeronáutico, incluindo a fabricação de unidades de voo e instrumentos sofisticados de controle e segurança das aeronaves. Finalmente, em agosto de 1969, foi criada a Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais (CPRM), inserida na estrutura do Ministério das Minas e Energia, para, mediante encomenda do setor privado ou por iniciativa do próprio governo, explorar as riquezas no subsolo nacional.

O Plano Trienal do Governo Federal para o período (ao qual estava inserido o PED) tinha como objetivo básico o desenvolvimento econômico e social como condicionantes de toda a política nacional, tanto interna quanto externamente. Essa filosofia governamental mais globalizante tinha como mote principal o combate à inflação e a aceleração do desenvolvimento.

Esse Plano propunha uma política econômica que privilegiava deliberadamente a retomada do crescimento econômico por meio do fortalecimento da empresa privada, da expansão do mercado interno e de oportunidades de emprego, embora fosse mantida a preocupação com o controle do processo inflacionário. Preconizava a redistribuição de renda, argumentando-se que o desenvolvimento deveria estar fundamentado em bases econômicas e sociais.

Coerentemente com essa política econômica, o planejamento do PED estava fundamentado no conceito de produtividade, buscando a otimização dos recursos a serem investidos nos setores considerados prioritários.

De acordo com Pontes, produtividade seria uma relação de grandeza que se estabelece entre o produto e os fatores empregados na sua produção (PONTES apud BARBOSA, 2006, p.111). O capital e o trabalho humano são dois fatores básicos da relação que, associados ao crescimento tecnológico e à maior qualificação dos homens na realização do seu trabalho, tornarão mais elevado o quociente da divisão entre a produção e cada um dos fatores, ou seja, maior será a produtividade.

É interessante observar que o próprio GT, através do documento intitulado “Operação-Escola: subsídios para uma reformulação do Ensino Primário Brasileiro” apresentava uma definição do termo produtividade e explicitava como essa definição seria aplicada nas ações da OP. Segundo o documento:

A produtividade em educação permite que esta se torne fator ponderável para o desenvolvimento econômico e social do país, proporcionando aos educandos uma formação desejável, tendo em vista os objetivos sociais, políticos e econômicos nacionais.

(...)

O aumento da produtividade em educação se traduz por um fluxo mais rápido das crianças escolarizadas, a partir da formação, pela escola, de produtos de melhor nível de qualidade, em termos dos objetivos amplos da educação e mais adequados as necessidades sociais e econômicas (RF, 1968, anexo V, p.17)²⁶.

Assim, podemos verificar que, para o GT, o conceito de produtividade era um elemento que possibilitava a mensuração dos resultados buscados na planificação educacional.

Através da definição de “áreas estratégicas”, o PED propunha uma espécie de desenvolvimento associado, isto é, o aperfeiçoamento dos instrumentos de ação para a criação de condições propícias para o crescimento da empresa nacional, privada e multinacional. O que se pretendia com a ideia de desenvolvimento equilibrado é que os investimentos programados tivessem sua produtividade maximizada. De acordo com Foina (1979, p.57), *a expansão das indústrias geraria maior oferta de empregos, entretanto, para que a produtividade industrial aumentasse, requeria-se mão de obra qualificada, daí a necessidade de ampliação das oportunidades educacionais através de uma reforma educacional.*

Nesse sentido, a educação era entendida como instrumento importante de aceleração do desenvolvimento, do progresso tecnológico e da expansão do emprego. Assim,

Como instrumento de aceleração do desenvolvimento, o relevante papel da Educação resulta principalmente de sua importância para o progresso tecnológico. Ao definirem-se os objetivos do ‘Programa Estratégico’ foram caracterizados os fatores básicos do desenvolvimento: capital físico, trabalho e progresso tecnológico. O progresso tecnológico, em sentido amplo (ou seja, abrangendo todo o conjunto de fatores que explicam o crescimento do produto em ritmo superior àquele resultante do aumento quantitativo do capital e do trabalho), é estreitamente dependente do desenvolvimento educacional, que não apenas assegura a maior especialização do fator trabalho, mas inclui as melhores formas de organização e novos métodos, assim como a própria expansão da pesquisa científica e tecnológica. O papel da educação com referência ao crescimento do produto compreende, assim, não apenas o aumento quantitativo de recursos humanos para os programas de desenvolvimento, para um dado

²⁶ Para facilitar, as referências sobre o Relatório Final do Grupo de Trabalho Especial da Operação-Escola (Criado pelo Decreto nº 63.258 de 19/09/68), assinado por Lúcia Marques Pinheiro e Maria Terezinha Tourinho Saraiwa, optamos por abreviá-la para RF, 1968.

nível de tecnologia, como também a preparação de novos tipos de recursos humanos e de um novo quadro institucional, para liderar o processo de desenvolvimento tecnológico. (PED, 1969, p. 10-11)

As principais diretrizes do PED para a área educacional dão conta da difusão da ideologia do desenvolvimento para a legitimação do regime. Nesse quadro, a educação através do conceito de produtividade, ocupou lugar de destaque dentro de uma perspectiva de eficiência administrativa, o que, do ponto de vista financeiro, era traduzido no menor dispêndio possível para a concretização das metas estabelecidas.

Dessa forma, a educação assumiu papel de destaque na ideologia desenvolvimentista dos militares. Seria a partir das contribuições da educação do setor formal (a nível primário, médio e superior) e informal (no próprio trabalho) que haveria um crescente aceleração do desenvolvimento do país através da melhoria da capacidade de absorção de mão-de-obra qualificada. Em outras palavras: as relações estabelecidas entre educação e desenvolvimento, abordadas no PED, eram marcadas pela contribuição que a educação formal poderia dar como ferramenta responsável pelo desenvolvimento, através da integração entre educação e trabalho. A educação formal era entendida como uma etapa importante da cadeia produtiva brasileira.

Nesse sentido, Barbosa conclui:

A formação profissional, apesar de não exclusivamente, seria sobretudo, função do sistema de ensino, não apenas no sentido específico de profissionalização, mas também da formação mais elementar, pois a maior produtividade dos homens estaria relacionada à extensão da sua escolaridade (2006, p.111)

Porém, é justamente a ampliação do fosso da desigualdade social preconizada pelas medidas econômicas implantadas que fez com que a educação desempenhasse um novo papel no PED, como uma das principais políticas redistributivas apresentadas.

A preocupação com as consequências do desemprego, em função do tipo de industrialização desenvolvida no Brasil, dependente do capital estrangeiro e que se utilizava de técnicas que dispensavam grande contingente de trabalhadores, ficou latente no PED, apontando para a necessidade de conciliar

ordem, segurança e progresso. Por esse motivo, a educação assumiu papel estratégico na ideologia desenvolvimentista dos militares, também por essa via.

A principal ideia difundida era de que, no futuro, os benefícios da prosperidade atingiriam a população de forma geral, embora as políticas econômicas adotadas implicassem em um processo crescente de concentração de renda.

Como justificativa, incorporou-se, gradativamente, o discurso do valor econômico da educação para o desenvolvimento, no que se refere à formação de recursos humanos devidamente capacitados para lidar com novas tecnologias; dessa forma, os indivíduos contribuiriam para atingir os “objetivos nacionais” e, ao mesmo tempo, adquiririam mobilidade social, ou seja, os mais talentosos poderiam ascender socialmente.

É interessante verificarmos como a ideia do mito da “escola redentora” foi um importante elemento discursivo de legitimação e exclusão social gerada no seio do sistema capitalista, ao ocultar a baixa capacidade da estrutura produtiva existente para absorver trabalhadores qualificados (CUNHA, 1991). A educação então foi, aos poucos, deslocada à condição de principal instrumento para combater a pobreza, principalmente no campo e na periferia das grandes cidades, ressaltando-se o ensino elementar e os rudimentos do trabalho.

É nesse contexto, e associado a problemas educacionais historicamente estabelecidos, que se desenvolve o projeto na área educacional do Programa Estratégico do Desenvolvimento, denominado Operação – Escola (OP). A OP foi um dos programas prioritários especiais concebidos pelo Programa Estratégico do Desenvolvimento para o triênio 1968-1970 e que tinha como principal meta o cumprimento da obrigatoriedade escolar de sete a quatorze anos nos grandes centros urbanos.

Composto por sete artigos, o decreto nº63.258 de 19 de setembro de 1968, previa de forma sucinta as etapas e as responsabilidades na execução do programa.

Sobre a execução do projeto, esta competia às Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e às Divisões de Educação dos Territórios, cabendo ao Governo Federal, através do Ministério da Educação e Cultura (MEC), o exercício da *ação supletiva, bem como a assistência técnica e financeira, mediante a transferência de recursos orçamentários específicos* (BRASIL, 1968, art.2, p.01). O projeto da OP tinha sua execução planejada para o triênio de 1968-1970. Através de

fases de preparação (1968), execução (1969), avaliação e redefinição (1970), o programa tinha como objetivo atingir todo o território nacional.

Mereceu destaque a escolha de determinadas áreas do território nacional (capitais dos estados e cidades de maior desenvolvimento) onde essa obrigatoriedade seria cumprida. De acordo com o decreto:

Determinados fatores, como a extensão territorial do País, a população rarefeita em nossa zona rural, a baixa renda "per capita", entre outros, impossibilitam uma ação imediata, de âmbito nacional. Estudos foram realizados com base na renda "per capita", nas dotações para educação especialmente par o ensino primário previstas nos orçamentos estaduais e municipais; nos dados disponíveis fornecidos pelo Censo Escolar do Brasil (1964) e pelo Anuário Brasileiro de Estatística (1966), a fim de selecionar as áreas a serem trabalhadas, intensamente.

De acordo com esses estudos, as Capitais e as Cidades de maior desenvolvimento são as áreas consideradas viáveis para o desenvolvimento da "Operação-Escola", no período de 1968 a 1970. (BRASIL, 1968, p.3).

Merece destaque essa citação, pois apesar do texto legal chamar atenção para o objetivo de atingir todo o território nacional com as medidas da OP, o mesmo previa que somente as capitais dos estados e as cidades mais populosas participariam da OP. Podemos inferir que o caráter quantitativo era o principal elemento para a execução do projeto, de modo que as cidades menores e/ou menos importantes não eram consideradas *viáveis* (economicamente) para que pudesse ser sentido o impacto da OP.

Para que o programa obtivesse êxito, o OP instituiu um Grupo de Trabalho Especial (GT) criado através de portaria interministerial nº199, de 24 de setembro de 1968. De acordo com o decreto:

Parágrafo único. O Grupo de Trabalho interministerial terá por principais atribuições:

- a) assistir tecnicamente aos Estados na realização dos estudos básicos para melhor conhecimento das reais dimensões do problema do *déficit* escolar ao nível do ensino primário;
- b) adotar, em articulação com a Secretaria Executiva do Plano Nacional de Educação, as medidas necessárias para a mobilização de recursos federais, exigidos para atendimento das necessidades educacionais relativas à espaços, instalações, professores, despesas de investimento e custeio, decorrentes da execução desse programa prioritário;
- c) promover, juntamente com a Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), Comissão do Livro Técnico e Didático (COLTED) e a Fundação Nacional de Material de Ensino (FENAME), a intensificação de seus

- programas específicos nas áreas onde será desenvolvida a "Operação-Escola";
- d) montar o sistema de acompanhamento e avaliação da "Operação-Escola";
- e) articular-se com o INEP, visando à execução da reforma do ensino primário, da qual depende, em grande parte, o êxito da "Operação-Escola";
- f) articular-se com a Diretoria do Ensino dos Territórios visando à execução da "Operação-Escola" nas Capitais dos Territórios.

Com duração de 90 dias (entre 14 de outubro e 24 de dezembro), o GT tinha como meta promover as medidas preliminares de natureza institucional, técnica e administrativa, destinadas a desencadear a "Operação-Escola", a partir de 1969, nas áreas que vierem a ser estabelecidas, visando à matrícula e à frequência obrigatória de todas as crianças residentes nas áreas contempladas, que estejam compreendidas na faixa etária dos sete aos quatorze anos. A curta duração do GT era, de certa forma, proposital, no sentido em que este tinha por objetivo produzir e fornecer subsídios técnicos (fórmulas estatísticas, instruções de preenchimento de quadros, etc) para que os Estados e Territórios promovessem as mudanças necessárias para o cumprimento da obrigatoriedade legal.

O GT foi constituído pelas professoras Lúcia Marques Pinheiro e Lyra Paixão²⁷, do INEP-MEC e Maria Terezinha Tourinho Saraiva, do IPEA-MINIPLAN²⁸, sendo esta última designada coordenadora do grupo.

A dinâmica de trabalho girava em torno de reuniões com os Estados para *promover as medidas preliminares de natureza institucional, técnica e administrativa, destinadas a desencadear a Operação-Escola, a partir de 1969, nas áreas que vierem a ser estabelecidas* (RF, 1968, p. 01).

Após essa breve síntese do decreto de criação da OP, alguns questionamentos se apresentam: Qual a principal justificativa para que o projeto OP fosse inserido no rol das ações prioritárias? Qual a principal justificativa do projeto?

De acordo com o próprio decreto, a Carta Magna de 1967 (artigo 168) do país e a Lei de Diretrizes e Bases de Educação Nacional de 1961 (artigos 27 e 28) já previam a obrigatoriedade escolar para essa faixa etária. No entanto, o Governo Federal (através do decreto) admitia que essa determinação constitucional não era

²⁷ Lyra Paixão pediu dispensa do grupo no dia 19 de novembro de 1968, em virtude das constantes viagens do grupo e de seus compromissos na EATEP (Equipe de Assistência Técnica do Ensino Primário)

²⁸ IPEA – Instituto de Pesquisas e Econômicas Aplicadas.
MINIPLAN – Ministério do Planejamento e Coordenação Geral.

cumprida até aquele momento. Por outro lado, assumia, em seu discurso governamental, que o cumprimento da obrigatoriedade escolar para essa faixa etária se tornava indispensável para o crescimento e desenvolvimento tecnológico do país, à medida que (...) *assegurar efetivamente a todos, igualdade de oportunidades educacionais que se formam, em número e qualidade, os recursos humanos de que a sociedade moderna precisa para atender às múltiplas tarefas impostas pelo desenvolvimento econômico e social* (OP, 1968, Objetivos Gerais e Justificativas, p.2).

É importante destacar que a OP estava inserida num plano de desenvolvimento econômico e que buscava relacionar a educação à formação de mão-de-obra qualificada. Compreender a dinâmica desse projeto prioritário nos proporcionou entender alguns elementos estruturais do projeto e, por conseguinte e compreender o embate de ideias entre suas instituições executoras.

É interessante observar que no âmbito das ações do PED, o projeto OP pode ser entendido como uma linha de ação que visava à reestruturação e expansão do ensino básico. No plano oficial, as medidas tomadas para execução do projeto possuíam caráter quantitativo. A urgência da medida estava diretamente ligada à obrigatoriedade escolar, somado a isso a própria situação econômica do país necessitava que a educação formal fosse um instrumento de auxílio no crescimento da economia. Dessa maneira, o modelo de crescimento adotado pelo país estava intimamente ligado ao cumprimento da obrigatoriedade escolar e sua expansão quantitativa, e posteriormente à reforma do ensino através da lei nº 5692/1971.

3.1 Ações do Grupo de Trabalho (GT)

As primeiras providências tomadas pelo GT giravam em torno de medidas relativas ao levantamento de dados estatísticos sobre a situação do ensino primário brasileiro, mobilização para a garantia de recursos para o desenvolvimento do programa junto ao governo federal, intensificação das relações do GT com outros órgãos que possuíam projetos e programas na área onde seria desenvolvido o OP. De acordo com o decreto de criação da OP, o GT tomou as seguintes providências:

- Elaboração e distribuição dos documentos

Essa primeira providência do GT estava intimamente ligada ao conhecimento da real situação do sistema de educação primária brasileira. Através da elaboração e divulgação do estudo feito pelo Setor de Educação e Mão de Obra do IPEA, o GT buscou subsídios para auxiliar os Diretores do Ensino Primário nos Estados no sentido de compreender a real dimensão da ação empreendida.

O documento “Cumprimento da Obrigatoriedade Escolar: Dimensionamento do problema e quantificação da expansão” (contido no relatório Final da OP) apresenta a prerrogativa legal da obrigatoriedade escolar de sete a quatorze anos e propõe a utilização de um instrumento estatístico para a *comparação entre a demanda global e a estimativa da capacidade do sistema primário oficial* (RF, 1968, anexo II, p. 03).

Primeiramente, o documento explicita o direito subjetivo à educação contido na Constituição de 1967 e chama atenção para o artigo 168, parágrafo 3º, alínea II que estabelece que *o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos primários oficiais* (BRASIL, 1967). Uma observação importante diz respeito à obtenção de um panorama global do problema, buscando resolver uma equação baseada em três variáveis: capacidade atual do sistema primário – capacidade máxima do sistema primário – projeção de expansão do sistema educacional.

O principal objetivo desse instrumento de coleta de dados era que cada cidade e estado pudesse mapear sua situação e determinar a capacidade de absorção de todas as crianças entre sete e quatorze anos no sistema de ensino primário, para que as medidas de correção e adequação à exigência da obrigatoriedade escolar fossem cumpridas. Essa tarefa contou com o auxílio da perita da UNESCO Mlle. Isabelle Deblé (assistindo tecnicamente ao GT). Além disso, foi oferecida aos estados, assistência técnica para que esse levantamento demonstrasse as reais condições dos Estados da Federação, bem como suas principais dificuldades.

O GT foi responsável por apresentar esse documento, e o MEC o principal órgão de consultoria para que os estados aplicassem esse instrumento e decidissem (a partir de critérios técnicos) quais cidades seriam contempladas pela medida.

- Mobilização de recursos federais específicos para o OP

O GT, através da Secretaria Geral do MEC, solicitou a presença da responsável pela Secretaria Executiva do PNE, a fim de que fossem adotadas medidas necessárias para a mobilização de recursos federais para o projeto, o que não surtiu o efeito necessário. O setor de Educação do IPEA enviou então um técnico a Brasília para advogar a inclusão de verba específica no orçamento de 1969 para a OP. A verba em questão foi retirada da votação e os recursos foram englobados na rubrica 080407-002, que previa *auxílio para a expansão e aperfeiçoamento progressivo da rede de ensino primário dos Estados e Distrito Federal, inclusive Operação-Escola, através de convênios gerais com os respectivos governos, no valor de NCr\$ 69.650.000,00* (RF, 1968, p.2).

A partir dessa operação, o GT foi o responsável pela captação dos recursos necessários para que o OP tivesse continuidade e lograsse seu intento.

- Reuniões com os responsáveis pelo CNAE, COLTED e FENAME

Esse é um item que consta no Relatório Final do Projeto, porém o anexo correspondente ao item não está inserido no mesmo. Até o momento não foi possível localizá-lo, mas nossos esforços continuam na busca desse importante documento.

- Sistema de acompanhamento e avaliação

Assim como no item anterior, no Relatório Final da OP não consta o anexo correspondente.

- A execução da reforma do ensino primário, medida imprescindível para o sucesso da OP, estaria sob a responsabilidade do INEP (na gestão de Carlos Mascaro), que tomou as seguintes providências:
- Semana de Estudos com os diretores do ensino primário – 11 a 14/11/1968;

A Semana de Estudos aconteceu entre os dias 11 e 14 de novembro de 1968, nas dependências do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais (CBPE). Contando com a presença dos membros do GT, representantes do Ministério do Planejamento e representantes de todos os Estados Brasileiros. A dinâmica de

trabalho da Semana de Estudos se desenvolveu através de reuniões que aconteciam em dois turnos – manhã e tarde.

O primeiro dia de atividades foi destinado à apresentação do projeto, bem como dos objetivos, órgãos envolvidos e suas funções na execução do programa. Além disso, houve a apresentação e discussão do tema “Situação da educação primária brasileira: causas de sua baixa produtividade²⁹”. Esse material foi produzido pelo INEP e relatava os principais fatores que concorriam para a baixa produtividade do sistema de ensino primário brasileiro. Entre os principais elementos da discussão, podemos destacar a apresentação dos marcos legal, político, econômico e social para a deflagração da OP, além dos elementos quantitativos que serviram de base para o entendimento da situação do ensino primário no país.

No dia 12, prosseguiram as discussões e análise da situação do ensino primário brasileiro, dando ênfase às questões relativas ao planejamento e a flexibilidade dos sistemas educacionais. Elementos como a condição socioeconômica das crianças, situação da infraestrutura das escolas e problemas relacionados ao professorado primário foram amplamente discutidos. Outro ponto que mereceu destaque foi o relato de experiências educacionais dentro de sistemas mais flexíveis, inclusive com a apresentação da experiência da Escola Guatemala³⁰. A questão da promoção escolar de forma flexível aparecia nesse bojo como um elemento suplementar para que o fluxo escolar fosse corrigido, abrindo espaço para a expansão da matrícula.

A programação do dia 13 se concentrou em assuntos mais técnicos e de planejamento das ações posteriores. Explicações sobre a mudança que iria ocorrer nos programas e nas avaliações foram elementos de discussão. Mais uma vez, a experiência da Escola Guatemala foi lembrada, sobretudo no que tange os estudos e aplicação do sistema de promoção flexível na escola experimental. Além disso,

²⁹ É interessante observar que a produtividade escolar possui uma materialidade calcada especialmente em dados de natureza quantitativa, em especial os dados referentes ao fluxo escolar, número de matrículas, capacidade de absorção de novos alunos em idade escolar, etc; e era com esse tipo de dados a OP lidava principalmente.

³⁰No Rio de Janeiro, a Escola Guatemala, inaugurada pelo governo do Distrito Federal, em abril de 1954, tornou-se 1º Centro Experimental de Educação Primária do INEP, em 15 de maio de 1955, através de convênio com a Secretaria de Educação do Distrito Federal. Seu objetivo primordial era a produção e testagem de metodologias experimentais de ensino que contribuíssem para a melhoria do sistema escolar (LIMA, 2008).

foram apresentados os elementos que seriam abordados no diagnóstico da situação do ensino primário, a ser realizado pelo INEP. Outros elementos discutidos nessa reunião foram: o programa de aperfeiçoamento de pessoal, a ser implementado tendo em vista a OP e a necessidade de articulação com as escolas normais e os Departamentos de educação Primária para que o programa da OP obtivesse sucesso.

O último dia de reunião, dia 14, foi marcado por discussões sobre como aproveitar o espaço escolar para o atendimento quantitativo dos estudantes e os principais elementos do levantamento estatístico da situação do ensino primário brasileiro, elemento que embasava as principais ações da OP.

Um trecho do relatório das reuniões da Semana de Estudos merece destaque:

Foi esclarecido que a Operação-Escola não traz inovações, visto que todo Secretário de Educação tem por meta a expansão do ensino e a melhoria de sua qualidade.

Representa, porém, uma sistematização do trabalho que visa aumentar o contingente atendido pela escola e a elevar o nível de ensino, partindo do que já está sendo feito, por etapas, com prazos pré-fixados (...) (RF, 1968, anexo IV, p. 08).

É interessante observar que o objetivo da OP estava bem definido enquanto meta a ser seguida, não nos parecendo que o elemento da qualidade se fazia presente nas medidas tomadas, apesar do relatório indicar o contrário. Note-se que no texto oficial a expansão não está associada a medidas de melhoria dos aspectos pedagógicos e sim ao aumento do contingente de alunos atendidos.

- Prova diagnóstica (amostra de 10%) para a detecção de problemas de rendimento;

Foram aplicadas provas diagnósticas em 10% de crianças da 1ª série das capitais de todas as unidades da federação (cerca de 90.000 crianças), com a finalidade de fixar os fatores que estavam atuando para o baixo rendimento daquela série escolar.

Conseguimos recuperar cópias das provas de diagnóstico e de suas instruções de aplicação formuladas pelo INEP, através da ação da Divisão do Aperfeiçoamento do Magistério (DAM) do Centro Brasileiro de Pesquisas educacionais (CBPE). De acordo com as instruções gerais para aplicação:

Os presentes testes de diagnóstico destinam-se, como o seu nome indica, a um levantamento das condições dos alunos do 1º ano. Os dados conseguidos servirão de base para a proposição de medidas relativas à reforma de programas, melhor adequação dos exames, critérios de organização das turmas, número de alunos por turma, material didático necessário, etc. Essas provas não serão utilizadas para promoção ou classificação dos alunos nem como critérios de julgamento do trabalho do professor, servindo apenas como instrumentos de uma pesquisa, que visa fixar as questões em que as crianças encontram maior dificuldade, em que condições está sendo realizado o ensino no 1º ano (três turnos, assistência alimentar insuficiente, etc) e como essas condições estão afetando os resultados. Conclui-se, pois, que é do máximo interesse que os resultados desses testes de diagnóstico reflitam as condições reais em que se encontram os alunos (DAM – CBPE, INEP – MEC, 1968 p.01).

As provas eram compostas de três partes: duas escritas e uma oral, sendo aplicadas em três dias consecutivos pelo próprio professor da turma. Basicamente, as instruções orientavam os professores sobre como se portarem na aplicação das provas diagnósticas. Instruções como “O professor deverá interessar as crianças na realização do trabalho”, “Os testes serão apresentados não como provas, mas como trabalhos comuns de classe”, “O ambiente da sala de aula durante a realização das provas será o habitual: tranquilo, oferecendo segurança e satisfação às crianças” ou “As ordens serão dadas com serenidade, sem que o professor se afaste das instruções de aplicação”, são exemplos da dinâmica de trabalho que o INEP utilizava na aplicação desse instrumento. Havia também instruções específicas para a aplicação dos testes diagnósticos escritos e orais de Linguagem e Matemática. Além disso, os professores recebiam um questionário de caracterização da turma. Produzido pela Divisão de Aperfeiçoamento do Magistério (DAM) do CBPE / INEP – MEC, trata-se de um questionário de caracterização das turmas que participaram da aplicação dos testes diagnósticos. Esse questionário deveria ser respondido pelo professor regente da turma. Intitulado “Questionário de caracterização da turma. Dados relativos ao professor”, o documento possui uma carta de apresentação assinada pelo diretor do INEP à época Carlos Correa Mascaro que merece ser destacada. A carta de apresentação inicia fazendo uma saudação ao professor e informando os professores quanto ao lançamento da OP. Logo depois explica que coube ao INEP a prestação de *assistência ao trabalho de melhoria qualitativa do ensino* que para isso contava com a *indispensável cooperação para o encaminhamento mais eficaz do problema* (DAM – CBPE – INEP – MEC, 1968, s/n). Esse trecho destacado

nos traz como principal contribuição o objetivo que o INEP estava implementando em suas ações, ou seja a busca da melhoria do ensino em termos qualitativos. Por outro lado, o próprio projeto da OP tinha como objetivo o cumprimento da obrigatoriedade escolar através da expansão quantitativa da matrícula. Esse aparente conflito de objetivos pode ser entendido sob o ponto de vista da análise do campo retórico. Enquanto o campo retórico do Projeto indicava que o entendimento sobre o cumprimento da obrigatoriedade escolar é conseguido a partir da melhoria dos índices quantitativos, por exemplo, a expansão do número de matrículas, o INEP produzia um discurso que dava a entender que o cumprimento dessa obrigatoriedade escolar seria conseguido a partir de medidas qualitativas, principalmente relativas à melhoria dos programas, critérios de promoção, organização escolar, etc. De acordo com o documento do INEP:

Conhecendo a dedicação do magistério primário, estamos certos de poder contar com sua cooperação no sentido de que o material que lhe remetemos seja completado de forma a mostrar o que está sendo obtido dentro das condições atuais de trabalho, bem como a situação de seus alunos. Não vamos fazer comparação entre os resultados obtidos pelos alunos das várias turmas, nem visar este ou aquele professor em particular. Interessam-nos apenas os dados globais. Precisamos conhecer os diferentes tipos de situações encontradas em nossas escolas para podermos propor, em bases sólidas, medidas mais eficazes quanto a programas, provas, critérios de promoção. Assim temos certeza de que o presente questionário será respondido com interesse e exatidão e que os resultados dos testes refletirão com fidelidade os conhecimentos de seus alunos (DAM – CBPE – INEP – MEC, 1968, s/n).

De modo geral, o questionário levantava dados a respeito de três dimensões: aspectos organizativos da turma, formação e trabalho docente e dados socioeconômicos. É curioso perceber como o INEP/CBPE buscava, a partir desse questionário, conhecer como e em que condições o trabalho docente do professor primário brasileiro estava se desenvolvendo, mas também até que ponto o trabalho de melhoria do sistema educacional que o CBPE/INEP desenvolvia desde a década de 1950 havia efetivamente impactado na prática docente. No questionário, perguntas como “Realizou algum curso de aperfeiçoamento sobre métodos de ensino da leitura?” ou “Que outros cursos de aperfeiçoamento realizou, que o ajudam em seu trabalho de professor?”, nos remetem necessariamente aos cursos de aperfeiçoamento do magistério oferecidos pelo

INEP/CBPE/DAM entre as décadas de 1950 e 1960³¹. Questões relativas ao método de alfabetização utilizado e o critério de organização da turma também nos remetem a trabalhos desenvolvidos pelo INEP no mesmo período. Nas opções de resposta a serem marcadas pelo professor é citado o método misto de alfabetização, conhecido como “método da abelhinha”, e, a respeito da organização das turmas é perguntado se o professor utilizou os Testes ABC e qual foi a pontuação dos alunos no teste.

Merecem destaque também as *Instruções para Julgamento e Modelo da Lista de Resultados*. O primeiro desses documentos se refere a uma tabela de grandezas que deveriam ser atribuídas pelo professor, de acordo com sua avaliação, e o segundo, a um grande quadro que deveria ser preenchido pelo diretor da escola. Ambos, juntamente com os testes diagnósticos e os questionários, deveriam ser enviados ao Diretor do Ensino Primário do Estado.

É interessante observar que esse instrumento avaliativo visava compor um quadro da real situação do ensino primário brasileiro no ano de 1968, mas sua aplicação ficava a cargo dos professores das turmas. Essa fragilidade metodológica colocava em xeque todo o trabalho que estava sendo desenvolvido, uma vez que esse levantamento poderia montar um quadro que não refletia a realidade do ensino primário brasileiro. Somado a isso, o levantamento esbarrava na falta de habilidade dos professores em aplicar esse tipo de instrumento e na interferência da subjetividade desse professor que “conhecia” esses alunos, uma vez que estes estavam exercendo uma dupla função – professor e pesquisador.

Fica claro também que esse levantamento foi importante para o planejamento das ações futuras do MEC, uma vez que o cumprimento da obrigatoriedade escolar e a reformulação dos programas de ensino, carga horária, etc, foram medidas contempladas na Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus de 1971.

³¹Para saber mais sobre os cursos de aperfeiçoamento do magistério, consultar: LIMA, Cecília Neves. A Formação de Professores no Distrito Federal: os cursos da Divisão de Aperfeiçoamento do Magistério (DAM/CBPE/INEP) nos anos de 1955 a 1964. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2008 (dissertação de mestrado).

- Assistência técnica aos Estados;

A assistência técnica aos estados ficou a cargo do INEP que através de reuniões com as Secretarias de Educação (a Semana de Estudos já discutida em tópico anterior) definiu um prazo para que estes estados manifestassem interesse na assistência técnica oferecida. Esse compromisso foi reiterado na carta enviada aos estados (descrição e análise em tópicos posteriores).

- Reunião com as Secretarias de Educação e representantes dos Conselhos Estaduais e Diretores da Divisão de Educação dos Territórios.

Foram realizadas reuniões com os Secretários de Educação e representantes dos Conselhos estaduais de Educação nas dependências do MEC – auditório do Instituto Nacional do Livro e no Conselho Federal de Cultura - entre os dias 06 e 08 de novembro de 1968.

É interessante observar que os relatórios das reuniões possuem um tom diferenciado em relação à Semana de Estudos, pois nessa rodada de discussões os representantes expuseram suas opiniões, dúvidas e apreensões sobre a deflagração da OP e sua execução nos Estados.

Para exemplificar essa afirmação, apresentaremos duas situações ocorridas. A primeira delas é referente à fala da secretária executiva do PNE, Sra. Maria de Freitas, que utilizou seu direito de participar da reunião e discursou em plenário apresentando sua opinião e suas dúvidas sobre o programa. De acordo com o relatório: *Além de utilizar um momento impróprio, fez declarações sem fundamento, comprometedoras, que demonstram total desconhecimento do assunto* (RF, 1968, anexo V, p. 08). É inegável que oposições ao projeto iriam acontecer, principalmente porque a OP seguia metas e objetivos traçados para o cumprimento da obrigatoriedade escolar que tinham que ser alcançadas num curto espaço de tempo, o que gerava desconfiança quanto à eficiência do projeto.

A segunda situação se refere ao momento em que os Secretários de Educação foram a plenário manifestar suas opiniões sobre o OP. Os secretários do Rio de Janeiro – Luiz Braz, Paraná – Ada Montrucchio Gineste (representante da secretaria) e Pernambuco – Roberto de Magalhães Melo, manifestaram-se contra a OP. Para o Rio de Janeiro, a descrença estava relacionada à falta de recursos substanciais para a

execução do programa; para o Paraná, a expansão da escolaridade deveria atender às cidades do interior e não à capital; e para Pernambuco, os secretários de educação deveriam ser ouvidos antes do projeto ser lançado.

Em todos os casos as críticas foram rebatidas pelos membros do GT, mas ficou evidente que o projeto não era unânime e, muito menos consensual entre os executores do projeto.

- Envio de cartas aos Estados, reafirmando os pedidos feitos nas reuniões.

As cartas enviadas continham os relatórios completos das atividades desenvolvidas entre os dias 11 e 14 de novembro, como reiteravam as solicitações feitas naquela ocasião, são elas: a) indicação (até o fim de novembro) dos setores para os quais foi solicitada assistência técnica do INEP; b) indicação dos elementos designados pelas secretarias para constituir o grupo estadual da OP; c) envio dos levantamentos estatísticos solicitados no documento “Cumprimento da Obrigatoriedade escolar” (esse documento foi analisado na última seção “Documentos Produzidos” deste capítulo).

O Relatório final da OP chama atenção para o apoio administrativo que o GT recebeu da Secretaria Geral do MEC, sob o comando de Edson Franco³², para a realização dos encontros e reuniões com os Secretários de Educação, através de ações de divulgação, cópia de materiais e documentos, organização de pastas, gravação e registro das reuniões, providência de espaços para as reuniões, compra de passagens, etc.

O GT também solicitou à Secretaria Geral do MEC a designação de funcionários que executassem as tarefas relativas ao controle periódico da observação das medidas preparatórias ao OP, controle do cumprimento efetivo da obrigatoriedade escolar, medidas estas previstas no decreto nº 63.258, art. 4º, 5º e 6º:

Art. 4º A liberação, pelo Ministério da Fazenda, dos recursos necessários à execução da "Operação-Escola", a partir do 1º trimestre de 1969, far-se-á à vista de informação do Ministério da Educação e Cultura sobre a efetiva adoção, pela Secretaria de Educação interessada, das medidas preparatórias indicadas, tais como: levantamentos estatísticos da população escolarizável e

³²Edson Franco é professor e advogado. Foi secretário de Educação do Pará (1964-66), secretário-geral do MEC (1966-69) e membro do Conselho Federal de Educação (1966-72). Transferiu-se para São Paulo em 1969, onde foi diretor da Divisão de Educação da Editora Abril até 1974. Retornou a Belém, passando a dedicar-se ao ensino superior. Foi presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) de 2001 a 2004. Foi fundador, reitor e mantenedor da Unama – Universidade da Amazônia (HEYMANN; ALBERTI, 2002)

escolarizada, comprovação do *déficit* escolar e quantificação das necessidades educacionais relativas a espaço, equipamento, pessoal, investimento e custeio.

Art. 5º A partir do 1º trimestre de 1970, a liberação de quaisquer recursos da União para os Estados, destinados à educação, informação do Ministério da Educação e Cultura sobre o efetivo cumprimento, pela Secretaria de Educação interessada, da obrigatoriedade escolar.

Art. 6º Para os fins previstos nos arts. 4º e 5º, a Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Cultura manterá controle periódico da observância das medidas preparatórias, bem como do cumprimento efetivo da obrigatoriedade escolar (BRASIL, 1968).

As principais medidas contempladas nos artigos 4º, 5º e 6º do decreto, referem-se diretamente às formas de liberação e repasse dos recursos do Governo Federal. O artigo 4º tratou das medidas preparatórias³³ para a execução do projeto a partir do primeiro semestre de 1969. Os artigos 5º e 6º referiam-se à liberação de recursos e controle periódico das ações, mediante o cumprimento da meta da obrigatoriedade escolar.

Outro dado importante que merece destaque é relativo ao controle da execução da OP, que ficou a cargo do CBPE e de seus Centros, já que estas instituições eram entendidas como “braços de atuação” do INEP, ou seja, executoras das atribuições do INEP. Contraditoriamente, nesse contexto, os Centros já sofriam um esvaziamento de suas atribuições e funções (estes são desativados e/ou incorporados por outros órgãos até 1975), de modo que as principais atribuições do CBPE / CRPEs estavam ligadas a *projetos de pesquisa voltados ao estudo da formação de professores, ao estudo da evasão e repetência no ensino primário e, principalmente, à elaboração de provas de rendimento escolar para este nível de ensino* (FERREIRA, 2008, p.85). Todo o trabalho desenvolvido pelo CBPE estava relacionado à produção de material subsidiário ao projeto da OP.

³³De acordo com o decreto, as medidas preparatórias são: levantamentos estatísticos da população escolarizável e escolarizada, comprovação do *déficit* escolar e quantificação das necessidades educacionais relativas a espaço, equipamento, pessoal, investimento e custeio.

3.2 Atas das Reuniões

Ao todo ocorreram nove reuniões que contaram com a presença de diversos membros do MEC, IPEA, MINIPLAM, INEP, COLTED, FENAME, etc. As reuniões datam de 14 de outubro de 1968 a 20 de dezembro de 1968.

A primeira reunião, ocorrida no dia 14/ 10/1968, nas dependências do Setor de Educação e Mão de Obra do IPEA, contou com a participação dos membros do GT - Lúcia Marques Pinheiro, Lyra Paixão e Maria Terezinha Tourinho Saraiva. Nessa reunião foi apresentada e aprovada a agenda de trabalho do grupo, além da dinâmica de trabalho para a realização das reuniões com os Secretários de Educação, Diretores do Departamento de Educação Primária e representantes governamentais. Quanto à Reunião com as Secretarias de Educação e representantes dos Conselhos Estaduais e Diretores da Divisão de Educação dos Territórios, foi definida uma dinâmica especial de trabalho dividindo os grupos por região, devido ao grande número de pessoas participantes. Foi organizado um esquema, dividindo-os em três grupos: a) Amazonas, Acre, Pará, Mato Grosso, Goiás e Territórios Brasileiros; b) Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia; c) Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Guanabara, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Distrito Federal. Outros elementos importantes e que merecem destaque são a seleção de documentos a serem distribuídos na reunião com os estados, bem como discussão sobre o edital de chamada da população em idade escolar e a indicação das áreas nas quais seria implantada a OP. Além disso, o GT ouviria a opinião da perita da UNESCO Isabelle Deblé sobre os quadros e levantamentos estatísticos. É interessante observar que a colaboração da UNESCO nesse processo, através da figura de Isabelle Deblé, era intensa e permanente, principalmente no que tange a assistência técnica na elaboração e/ou aprovação de documentos estatísticos.

A segunda reunião do GT ocorreu no dia 22/10/1968 no Gabinete do Secretário Geral do MEC, Edson Franco, e contou com a presença de Lúcia Marques Pinheiro, Lyra Paixão, Maria Terezinha Tourinho Saraiva, Ary Leonardo (representante do COLTED), além de Edson Franco. Nessa reunião estavam ausentes os representantes da CNAE e FENAME. A reunião iniciou com a entrega a Edson Franco de uma pasta contendo os documentos referentes à primeira

reunião do grupo. Foram estimados também os recursos necessários para os encontros, inclusive com o estabelecimento de cotas estabelecidas pelo Secretário Geral do MEC aos órgãos envolvidos. Além disso, Edson Franco sugeriu ao GT que promovesse contato com o PNE, Divisão de Ensino dos Territórios, CNAE e FENAME para que fosse apresentado o projeto OP.

A terceira reunião ocorreu no dia 22/10/1968, nas dependências do IPEA, e contou com a presença de Lúcia Marques Pinheiro, Lyra Paixão, Maria Terezinha Tourinho Saraiva, Isabelle Deblé (UNESCO), Diva Moura Diniz Costa (EATEP) e Heliette Covas Pereira (IPEA).

A reunião teve como foco principal a presença de Isabelle Deblé e sua exposição sobre o documento produzido pelo IPEA (falaremos dele na próxima seção), bem como a importância dos levantamentos estatísticos. Para isso, Deblé inicia suas considerações fazendo questionamentos acerca da efetiva execução da OP. Para ela, algumas posições precisavam ser esclarecidas, pois o questionário sobre o diretor e o professor seriam elaborados por ela. Entre as suas indagações, Deblé perguntou se existiria um responsável legal pelo OP nos estados, se os Diretores do Ensino Primário nos estados teriam a capacidade técnica de resolver os problemas estatísticos e se a interpretação dos dados coletados deveria ser feita em nível estadual. O GT respondeu aos questionamentos, primeiramente tranquilizando-a, pois em cada estado o responsável legal pelo OP eram os Secretários de Educação ou Diretores de Educação (no caso dos territórios), podendo esse secretário delegar a função outra pessoa. Sobre a preocupação com a capacidade técnica para trabalhar com dados estatísticos, o GT esclarece que *de modo geral os Departamentos Primários estão munidos com dados estatísticos, embora nenhum dos presentes pudesse informar sobre a coleta e a posterior análise que sofriam* (RF, 1968, anexo I, p. 09). Outros dados que merecem destaque são questionamentos técnicos que Deblé apontou: a) o índice de crianças escolarizáveis deveria ser levantado pelo GT, por julgar que as projeções necessárias não seriam feitas da mesma forma, o que distorceria a realidade nacional; b) dados indispensáveis a serem levantados eram o número e a idade das crianças, por série e se são ou não repetentes; c) no planejamento das matrículas, deveriam ser consideradas as migrações na área; d) a coleta de dados deveria evitar ambiguidades e as duplas contagens, além de dar indicações para o desenvolvimento da OP, mas nunca a administração da operação. Outras medidas

são tomadas, como a necessidade de marcação de uma nova reunião dia 23 e a também necessidade de se organizar uma Semana de Estudos, para que fosse apresentado e explicado o instrumento de coleta de dados estatísticos produzido.

É interessante notar que as observações de Isabelle Deblé são técnicas, baseadas nos pressupostos da estatística. Além disso, fica evidente a presença de órgãos internacionais “sugerindo” melhores formas de trabalho.

Outro dado importante que merece destaque fica por conta da responsabilidade na execução do projeto. As colocações de Isabelle Deblé denotam preocupação com o levantamento de dados estatísticos, sobretudo com a coleta desses dados. Fica claro que o aspecto quantitativo é o foco principal, mas também esse poderia ocasionar graves distorções se não fossem levados em conta os fundamentos estatísticos. Essas colocações nos sugerem que a OP exercia apenas uma ação supletiva junto aos Estados e Territórios, ficando a cargo dos mesmos a responsabilidade pela produção dos dados e, conseqüentemente, a eficácia nos resultados.

A quarta reunião ocorreu no dia 23/10/1968, nas dependências do IPEA e estavam presentes Lúcia Marques Pinheiro e Maria Teresinha Tourinho Saraiva. Essa reunião foi fruto da reunião anterior, pois vários pontos precisaram ser revistos e replanejados. Quanto ao documento que continha as sugestões relativas ao espaço escolar e ao corpo docente, foi deliberado que este seria apresentado na reunião com os Diretores do Ensino Primário. Um item de pauta merece nossa atenção: nesse mesmo documento, a parte introdutória seria elaborada pelo INEP e a discussão seguiu sobre a parte qualitativa do documento. A professora Terezinha Saraiva sugeriu pequenas modificações, *no sentido de enfatizar que todas as medidas qualitativas dependerão da compreensão e do preparo do professor* (RF, 1968, anexo I, p. 12).

A quinta reunião ocorreu no dia 29/10/1968, nas dependências do Setor de Educação e Mão de Obra e contou com a presença dos membros do GT, além de Heliette Covas Pereira e Isabelle Deblé. Nessa reunião Isabelle Deblé apresentou verbalmente o documento relativo aos levantamentos estatísticos e as fichas básicas que seriam preenchidas pelos professores, diretores e pelos responsáveis pelo sistema em nível estadual. A perita da UNESCO foi indagada por Terezinha Saraiva sobre quais seriam as suas sugestões para os levantamentos que estavam sendo realizados, no que tange as variáveis a serem consideradas – população

escolarizável, população escolarizada, capacidade da rede escolar e corpo docente. A mesma indicou um documento que estava sendo produzido pelo Setor de Educação e Mão de Obra do IPEA e por Deblé como elemento auxiliar de entendimento dessas variáveis. Houve também uma pequena controvérsia entre Lúcia Marques Pinheiro e Maria Terezinha Saraiva, pois a primeira sugeriu que os dados da população escolarizável fossem levantados pelo GT e a segunda defendeu a ideia de que esse levantamento fosse responsabilidade dos Estados, embora concordasse que o GT também deveria levantar esses dados para confronto.

A professora Lyra Paixão foi indagada por Terezinha Saraiva para que ela fizesse a explanação do trabalho que EATEP estava realizando em quatro Estados, a fim de que esse material fosse incluído aos documentos preparados pelo INEP, que seriam apresentados na Semana de Estudos.

A sexta reunião ocorreu no mesmo lugar da reunião anterior e contou com a presença dos membros do GT, Heliette Covas Pereira e Elina Bardot (Diretora de Ensino dos Territórios). A reunião foi convocada pela coordenadora do GT tendo em vista o cumprimento do decreto da OP, no que tange o entrosamento do GT com a Secretaria Executiva do PNE. A secretária do PNE, Ecilda Ramos Souza, não compareceu à reunião, sendo esta representada por Elina Bardot. Foi solicitado que Bardot apresentasse o pensamento do PNE, mas esta disse que nada poderia informar a respeito. Foi constatado que a presença da secretária do PNE numa reunião era imprescindível, visto que o GT deveria ser informado da opinião do PNE sobre o OP, já que deveriam ser aprovados pelo GT os documentos que seriam apresentados em reunião futura com os Secretários. Sobre o planejamento das matrículas, a Diretora de Ensino dos Territórios criticou o pouco trabalho que estava sendo feito pela falta de recursos e a professora Lyra Paixão apresentou alguns quadros que estavam sendo elaborados para o planejamento da matrícula. O GT considerou que havia necessidade de orientação para o preenchimento desses quadros.

Verificamos a todo o momento ressalvas relacionadas à dinâmica de trabalho do GT, principalmente no que tange à atuação de outros órgãos nesse processo. Esse fato pode ser indicativo de uma dupla reação: a) à política educacional imposta às demais instâncias governamentais; b) às “sugestões” dos órgãos internacionais que estavam assessorando as instâncias governamentais.

A sétima reunião ocorreu no dia 01/11/1968, na Secretaria Geral do MEC e

contou com a presença de Edson Franco (Secretaria Geral do MEC), Lúcia Marques Pinheiro, Maria Terezinha Saraiva, Cel. Chagas Leite (CNAE) e Dr. Humberto Grande (FENAME). Essa reunião foi convocada pelo Secretário Geral do MEC, a fim de tratar dos aspectos que ficaram a cargo desse órgão (apoio administrativo para a realização dos encontros). Edson Franco solicitou recursos dos outros órgãos envolvidos. Além disso, os responsáveis pelos órgãos discutiram sua participação na mesa redonda (que iria acontecer). Outro fato que chamou atenção foi a reafirmação da necessidade da presença da representante do PNE, a fim de ser conhecido o teor do pronunciamento desse órgão. Essa atitude do PNE nos faz mais uma vez suspeitar que não havia consenso entre os órgãos participantes na execução do programa.

A oitava reunião ocorreu no Setor de Educação e Mão de Obra do IPEA, no dia 20/11/1968 e contou com a presença de Lúcia Marques Pinheiro, Teresinha Saraiva e Isabelle Deblé. Foi comunicada a demissão da professora Lyra Paixão (dia 19)³⁴, sendo então constituído o GT pelas professoras Lúcia Marques Pinheiro e Maria Terezinha Tourinho Saraiva. A reunião teve início com a discussão do sistema de assistência técnica aos Estados, pois na reunião com os diretores de Ensino ficou acordado que o GT elaboraria uma carta reafirmando as tarefas dos Estados, bem como lembrando o prazo para a solicitação de assistência técnica. Em relação à análise dos levantamentos estatísticos feitos pelos Estados, o GT sentiu a necessidade de organizar um dossiê por cidade e Estado, além de organizar os modelos das fichas.

Coube ao GT montar um sistema de acompanhamento e avaliação, que contaria com a colaboração de Isabelle Deblé na elaboração desse sistema. Além disso, o GT sentiu a necessidade *de se criar uma infraestrutura para que o trabalho de compilação de dados, análise dos mesmos e acompanhamento do trabalho pudesse ser executado com segurança, ordem de que se mantenha rigorosamente atualizado* (RF, 1968, anexo I, p. 20).

A nona e última reunião ocorreu no dia 20/12/1968, no Setor de Educação

³⁴ Oficialmente a professora Lyra Paixão pediu demissão do GT, alegando que seu trabalho estava comprometido devido as constantes viagens por força de seus compromissos com a EATEP. Porém, as evidências nos apontam para outros possíveis fatores: a demissão de Lyra Paixão aconteceu entre a sétima e oitava reunião, portanto quase no encerramento dos trabalhos do GT. Além disso, as atas de reunião nos apontam para constantes faltas da mesma às reuniões e cobranças a materiais por ela produzidos. Assim, podemos inferir que sua demissão pode ter sido causada por problemas internos no GT e/ou incompatibilidade por questões políticas.

e Mão de Obra do IPEA e contou com a presença dos membros do GT. Nessa reunião foi discutida a minuta do relatório final do GT, pois de acordo com o art.3 de decreto nº 63.258 *deverá, no prazo de 90 (noventa) dias promover medidas preliminares, de natureza institucional, técnica e administrativa, destinadas a desencadear a Operação-Escola, em conjunto com as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e com as Divisões de Educação dos Territórios* (RF, 1968, anexo I, p. 21).

O GT também recebeu as primeiras informações solicitadas nas reuniões com os Estados. Quanto ao sistema de acompanhamento e avaliação, este estava sendo organizado no formato de um quadro para o ano de 1969.

Podemos verificar a partir da leitura das atas das reuniões do GT que a dinâmica de trabalho girava em torno do cumprimento de medidas legais pelo próprio grupo e na busca de apoio técnico e financeiro dos demais órgãos envolvidos. Ficou evidente também que o projeto tinha apoio e assistência técnica da UNESCO, o que nos indica um alinhamento entre as ações da instituição e as políticas públicas brasileiras com a educação. O apoio não era irrestrito, ficando claro o descontentamento dos representantes do PNE com essa medida e a não concordância de alguns Secretários de Educação com a metodologia de trabalho e com os recursos implementados.

Essa seção foi importante para o prosseguimento do trabalho à medida que podemos compreender com se deu a dinâmica de trabalho do GT, suas ações, os problemas surgidos, bem como as soluções propostas. Dessa maneira, podemos dizer que o GT teve papel fundamental na deflagração da OP, pois foi a partir do planejamento das ações do GT e sua produção técnica de apoio às ações dos Estados e Territórios que o projeto pode ter prosseguimento.

3.3 Documentos Produzidos pelo GT

Nesse item, buscamos analisar os documentos produzidos pelo GT e utilizados nas reuniões e atividades desenvolvidas pelo mesmo. Essa opção por trabalhar com apenas os documentos que estão inseridos no Relatório final foi uma tentativa de caracterizar da melhor maneira possível o trabalho desenvolvido pelo GT. Assim, buscamos deixar em evidência as principais estratégias de cada

órgão nas ações do projeto OP, bem como suas concepções sobre educação, sistemas de ensino, expansão da escolaridade e qualidade educacional.

Além disso, a análise desses documentos nos proporcionou perceber as diferentes posições das duas principais instituições que integravam o GT - IPEA e INEP com relação à política educacional que se pretendia implementar, sobretudo na constituição do campo retórico da política educacional brasileira no período de adoção de medidas de cunho quantitativo para que pudessem auxiliar de alguma forma o desenvolvimento da nação.

O primeiro documento analisado já foi citado e apresentado brevemente anteriormente, mas devido a sua riqueza de informações e análises, mereceu ser mais bem analisado. Intitulado “Cumprimento da Obrigatoriedade escolar: Dimensionamento do problema e quantificação da expansão”, foi produzido pelo Setor de Educação e Mão de Obra do IPEA e incorporado como anexo ao Relatório Final do Grupo de Trabalho Especial da Operação-Escola. O mesmo possui seis apêndices que descrevem de forma detalhada as opções teóricas utilizadas para produzir o documento, bem como as formulações (matemáticas) que foram utilizadas para que a OP fosse deflagrada.

A principal preocupação do IPEA nesse documento está relacionada à produção de um instrumento de coleta de dados que fosse capaz de captar os reais problemas a serem enfrentados para que a obrigatoriedade escolar de sete a quatorze anos fosse cumprida nas capitais e cidades de maior desenvolvimento.

O documento inicia com um elemento discursivo do tipo persuasivo que é a própria prerrogativa legal inscrita na Constituição Federal vigente à época (1967) qual seja a de que a “educação é direito de todos e o ensino de sete a quatorze anos é obrigatório para todos e gratuito nos estabelecimentos oficiais”, ou seja, o documento declara que a existência do projeto estava relacionada diretamente ao cumprimento da obrigatoriedade escolar, ficando claro que os demais elementos estruturais relacionados ao desenvolvimento econômico, à mudança de paradigma educacional, etc, não aparecem com elementos a serem considerados. Corroborando com esse argumento, é acrescida ao texto a lembrança de que a LDB de 1961 estabelece que “o poder público tem por si só, a obrigação de assegurar vagas a todas as crianças em idade escolar”. É interessante observar que ao mesmo tempo em que o “motivo” da execução da OP é o cumprimento do preceito legal, há uma clara ideia de que o trabalho estava sendo

feito em bases científicas e que era um processo de evolução natural dos sistemas de ensino. Assim, este documento:

Consiste essencialmente de indicações sobre como dimensionar o problema e planejar o esforço suplementar a ser desenvolvido para absorver uma matrícula adicional além da esperada normalmente, pela evolução natural do sistema de ensino (RF, 1968, anexo II, p.1).

Podemos perceber que o discurso oficial aponta para o entendimento de que há uma evolução natural do sistema de ensino, como se houvesse algo já determinado e que o papel do projeto da OP estava em planejar as ações necessárias para que essa evolução pudesse ocorrer mais rapidamente, pois a OP tinha duração determinada de 1968 a 1970.

Para isso, o documento informa os procedimentos e cálculos necessários para o preenchimento dos quadros e tabelas produzidas, para quantificar a capacidade do sistema escolar. A cientificidade do trabalho desenvolvido estava baseada em dados quantitativos, ou seja, o cumprimento da obrigatoriedade escolar era resolvido através da aplicação de formulas matemáticas que proporcionariam uma visão “real” dos sistemas de ensino. Em outras palavras, o problema era numérico (quantitativo). A citação abaixo deixa clara essa afirmação:

A fim de que se possa ter uma ideia da grandeza do problema representado pelo cumprimento da obrigatoriedade escolar, deve-se procurar obter uma visão geral do grau de atendimento proporcionado atualmente pelo sistema educacional de nível primário no Estado, isso se torna possível pela comparação entre a população de 7 a 14 anos a ser matriculada no ensino primário e a capacidade de atendimento do sistema escolar (RF, 1968, anexo II, p. 2)

A capacidade de atendimento dos sistemas poderia ser analisada sob dois pontos de vista: a) capacidade normal atual do sistema escolar, medida pela atual matrícula do sistema primário; b) capacidade máxima do sistema escolar atual, medida em termos da matrícula possível (levando em conta apenas o número de salas disponíveis).

Dessa maneira, esperava-se ter uma ideia aproximada do grau de atendimento do sistema. O cálculo da capacidade máxima do sistema escolar era feito da seguinte forma: considerava-se que cada sala de aula existente receberia 35 alunos e que essas salas operariam em 2 ou 3 turnos, gerando a seguinte equação:

$$\text{nº de salas X nº de turnos X 35.}$$

Feito esse primeiro levantamento, o documento indica que seria necessário pensar uma programação da expansão da capacidade do sistema escolar primário, para atender a demanda consequente da obrigatoriedade escolar. De acordo com o documento: *Para isto, torna-se necessário programar um crescimento agressivo do número total de matrículas até que a matrícula no sistema abranja toda a população escolarizável no ensino primário, com idades compreendidas entre 7 – 14 anos* (RF, 1968, anexo II, p. 04).

Nesse cálculo da previsão da matrícula adicional, levou-se em conta a compatibilização entre as seguintes variáveis: 1) população escolarizável de 7 a 14 anos no ensino primário; 2) número de professores existentes; 3) recursos disponíveis – recursos previstos sem levar em conta qualquer esforço ou montante adicional para o cumprimento da obrigatoriedade escolar; 4) limitações administrativas. De acordo com o documento, *todos esses elementos deverão ser levantados e cotejados entre si até que se possa estabelecer um valor máximo viável para a matrícula adicional* (RF, 1968, anexo II, p.5)

De acordo com o documento, para atingir esse objetivo, fez-se necessário levantar dados a respeito do sistema escolar existente, considerando os aspectos: 1) corpo discente – dados do censo demográfico de 1960; 2) capacidade física do sistema (salas) – existente em m² e em construção com término previsto para o ano letivo de 1969; 3) corpo docente – dados das estatísticas da divisão de pessoal da secretaria de educação da cidade ou dados do censo do funcionalismo ou outra fonte similar; 4) despesas com ensino primário – valor por aluno. Assim, poder-se-ia verificar se o sistema escolar estava trabalhando em sua plena capacidade ou não.

Observe-se que o problema do cumprimento da obrigatoriedade escolar é entendido através do enfoque à matrícula escolar, reduzindo o problema do acesso à escola ao aumento do número de matrículas. Além disso, o documento produzido pelo IPEA considera que as variáveis acima (que mereceriam ser objeto do levantamento de dados) seriam as necessárias para garantir que a obrigatoriedade escolar pudesse ser cumprida. Aspectos relacionados à prática pedagógica dos professores, à organização escolar, aos currículos e programas de ensino, etc, não são levados em conta nessa equação. Em outras palavras, podemos dizer que a solução de um problema educacional era entendido a partir da redução da realidade a variáveis de ordem quantitativa.

Nessa lógica, feito o levantamento dos dados relativos às variáveis já

descritas poderia se *calcular o nível máximo de operação do sistema para o início do ano letivo de 1969, com base no que já foi planejado, e em execução, determinado pelo fator mais escasso* (RF, 1968, anexo II, p. 06). A partir dos dados referentes a corpo discente, capacidade física do sistema, corpo docente, despesas com o ensino primário, poderia se extrair o “saldo” do sistema, isto é, identificar com relação a qual dessas variáveis o sistema não operaria em sua capacidade máxima, sendo um importante elemento para se planejar a expansão do próprio sistema.

Assim, o instrumento tornaria possível, pela comparação entre a população de sete a quatorze anos a ser matriculada no ensino primário e a capacidade de atendimento do sistema escolar, traçar as metas a serem alcançadas para o triênio relacionado à execução da OP.

O documento fornecia a ferramenta necessária para que as Capitais dos Estados e cidades de maior desenvolvimento pudessem verificar se o sistema escolar estava trabalhando em plena capacidade, qual a demanda excedente ou quais fatores eram intervenientes nesse processo. Esse cálculo complexo seria também projetado para os anos próximos.

O primeiro apêndice do documento, intitulado “Estimativa da População do Município da Capital do Estado na faixa de 7 a 14 anos para os anos de 1968, 1969 e 1970”, trata basicamente da maneira como os Municípios deveriam efetuar essa estimativa. É interessante observar que o documento inicia sua explanação afirmando que (...) *o cumprimento da obrigatoriedade escolar em todo o Brasil não poderia indicar um método preciso e rígido de efetuar tal estimativa, pois o tipo de informação disponível varia de Estado para Estado. Procurou-se, portanto, sugerir um método bastante simples, capaz de ser desenvolvido em qualquer Unidade* (RF, 1968, apêndice I, p.01). No entanto, o documento reconhece que a metodologia possui sérias limitações, mas que essa metodologia foi escolhida para ser adotada nesse projeto tendo em vista as condições existentes.

Parece-nos que o IPEA estava considerando a escolha dessa metodologia de coleta e tratamento de dados estatísticos levando em conta a dimensão da praticidade e da utilidade. Essa consideração nos leva a pensar sob que condições os levantamentos estatísticos que seriam feitos pelos Municípios expressariam de fato a realidade (mesmo que uma realidade calcada apenas em dados quantitativos) das condições dos sistemas de ensino.

Assim, a fórmula matemática para o cálculo da população escolarizável estimada para o triênio 1968-1970 seria feita a partir do seguinte esquema:

- a) efetuar uma estimativa da população total do município da Capital para os anos de 1968, 1969 e 1970;
- b) calcular a população na faixa de 7 a 14 anos como percentagem (%) da população total do Município, no último levantamento realizado (provavelmente o Censo Demográfico de 1960);
- c) Fazer uma estimativa da população na faixa de 7 a 14 anos no Município da Capital nos anos de 1968, 1969 e 1970, considerando que a percentagem constatada em b mantém-se constante até os anos em pauta (RF, 1968, apêndice I, p.02)

É interessante observar que produziu-se um engenhoso instrumento de coleta de dados levando em conta diversas variáveis, cruzadas com a finalidade de gerar a maior fidedignidade possível, cuja aplicação, porém, estaria a cargo das secretarias de educação. Essa dinâmica de trabalho apresentada poderia produzir dados não tão confiáveis, principalmente pelo fato de que cada secretaria possui uma realidade diferente, com profissionais diferentemente qualificados a seu dispor.

O apêndice II do documento, intitulado “Estimativa da Capacidade do Sistema Primário do Município da Capital para os anos de 1968, 1969 e 1970 com base na expansão já comprometida” buscava dimensionar o problema da obrigatoriedade escolar através da comparação entre o número de salas de aulas disponíveis e a população escolarizável de sete a quatorze anos.

Podemos observar que apesar do discurso contido no documento de que a prerrogativa legal da obrigatoriedade escolar estava inserida na ideia constitucional de que a “educação é um direito de todos” e que seu cumprimento estava sendo acelerado, mas que esse era um processo de evolução natural dos sistemas, esse apêndice nos apresenta um topos discursivo que traz consigo a ideia de que o atendimento de um direito constitucionalmente estabelecido era visto como um problema a ser solucionado. Segundo o documento:

(...) Estes dados deverão ser utilizados quando se procurar estabelecer uma ideia de grandeza do problema representado pelo cumprimento da obrigatoriedade escolar, comparando-os com a população escolarizável na faixa de 7 a 14 anos no ensino primário. Isso exigirá que a capacidade física do sistema expressa em termos de matrícula registrada em 1968 e da matrícula máxima possível do atual sistema (RF, 1968, apêndice II, p. 01).

O objetivo principal desse levantamento era a busca de uma estimativa da capacidade instalada do sistema escolar no ano de 1968, para que este pudesse servir de elemento base para projeções futuras. Além disso, é interessante observar que esse levantamento determinaria o *coeficiente "alunos por sala de aula" do sistema público que poderia se traduzir o número de salas de aulas em vagas, estimando assim a capacidade instalada do sistema escolar em 1968* (RF, 1968, apêndice II, p.02). Os resultados obtidos pelas Capitais seriam os elementos constituintes do seguinte quadro:

QUADRO 2.1.1
CUMPRIMENTO DA OBRIGATORIEDADE ESCOLAR
CAPACIDADE INSTALADA DO SISTEMA EM 1968
DISTRIBUIÇÃO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

Ano de 1968

CAPACIDADE INSTALADA DO SISTEMA ESCOLAR	TOTAL GERAL	DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA				PARTICULAR
		Poder Público				
		Federal	Estadual	Municipal	Total	
1 - SALAS DE AULA:						
em salas						
em m ²						
2 - Nº DE VAGAS:						
35 x 2 x salas (operando em 2 turnos)						
35 x 3 x salas (operando em 3 turnos)						

FONTE:

Fonte: Relatório Final do Grupo de Trabalho Especial da Operação-Escola (criado pelo Decreto nº 63.258 de 19/09/68), Apêndice II, p.03.

Ao verificarmos mais atentamente o quadro acima, podemos perceber que para o IPEA a mensuração da capacidade instalada do sistema escolar era feita através de equações matemáticas que levavam em conta o número de salas existentes e sua metragem de modo que se pudesse aferir quantos alunos

efetivamente caberiam em uma sala de aula. Essa perspectiva de análise não levava em conta questões importantes: Como um único professor daria conta de um número maior de alunos em sala de aula? Quais metodologias de ensino poderiam prover melhor aprendizado desse contingente maior de alunos? Dito em outras palavras, os modelos quantitativistas do IPEA pretendiam reduzir a realidade educacional à mera expressão de custos gerenciais. Assim, para o órgão os cálculos (...) *permitem que se estime a capacidade do sistema em 1969 e 1970 que corresponde a uma expansão que já está com sua concretização assegurada (...)* [podendo] *chegar a uma visão nítida da disparidade entre os meios físicos disponíveis e as necessidades para atender toda a população escolarizável no ensino primário* (RF, 1968, apêndice II, p.07). O *topos* persuasivo de que a estimativa produzida nessas bases seria por si só o elemento que asseguraria o cumprimento da obrigatoriedade escolar, nos fornece elementos para compreender como o IPEA construía seu discurso quantitativista e de planificação educacional. Nesse entendimento, o aumento do número de matrículas cumpria uma determinação oficial e, ao mesmo tempo imprimia ao cenário educacional elementos de entendimento da realidade produzidos a partir de dados quantitativos.

O apêndice III do documento intitulado “Novos Candidatos em Potencial ao Ingresso na 1ª série do Ensino Primário do Município da Capital”, nos apresenta sugestões para se estimar o limite mínimo que cada sistema suporta de novos alunos potenciais para o ingresso na 1ª série do ensino primário. De acordo com o documento o cálculo do limite mínimo é constituído pelo número de crianças que atingirem a idade escolar (6 ou 7 anos, conforme o Estado da Federação). Assim, (...) *o cálculo deste limite mínimo é importante por ser este valor uma indicação da ordem de grandeza do número de novas oportunidades de matrícula na 1ª série que o poder público deverá proporcionar para assegurar o cumprimento da obrigatoriedade escolar* (RF, 1968, apêndice III, p.01).

Outro dado interessante e que merece nossa análise se deve ao fato de o próprio documento afirmar a inexistência de dados fidedignos recentes que pudessem subsidiar esses cálculos. O IPEA utiliza um argumento de justificação em relação à importância do material que estava sendo produzido e estruturado a partir a ideia da inexistência de fontes adequadas para subsidiar o trabalho que seria desenvolvido pela OP.

O documento apresenta o que ele chama de *um procedimento simples, mas*

que proporcionaria uma indicação bastante precisa da ordem de grandeza dos novos candidatos a ingresso no sistema escolar em 1969 e 1970 (RF, 1968, apêndice III, p.01). Esse cálculo seria feito da seguinte maneira: tomando por base o percentual representado pela população de seis ou sete anos (conforme cada Estado) contidos no Censo Demográfico de 1960 na população total do município neste mesmo ano, determina-se a população de 7 anos em 1969 e 1970, aplicando-se este percentual sobre a estimativa da população total do município para os mesmos anos. Os quadros abaixo exemplificam o cálculo:

<u>QUADRO 2.1</u>		
<u>RESULTADOS DO CENSO DEMOGRÁFICO DE 1960 PARA O MUNICÍPIO DA CAPITAL</u>		
CENSO DEMOGRÁFICO DO MUNICÍPIO DA CAPITAL	1960	
% da população de 7 anos sobre a população total		
<u>FONTE :</u>		
<u>QUADRO 2.2</u>		
<u>ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO DE 7 ANOS NO MUNICÍPIO DA CAPITAL</u>		
<u>EM 1969 E 1970 COM BASE NO CENSO DEMOGRÁFICO DE 1960 (1)</u>		
ESTIMATIVA DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO	1969	1970
1 - População Total		
2 - População de 7 anos		
<u>FONTE :</u>		
(1) Usa-se percentagem da população de 7 anos sobre a população total extraída do quadro acima.		

Fonte: Relatório Final do Grupo de Trabalho Especial da Operação-Escola (criado pelo Decreto nº 63.258 de 19/09/68), Apêndice III, p.02.

O apêndice IV, intitulado “Levantamento do Sistema Escolar de Nível Primário no Município da Capital” nos fornece importantes informações sobre como deverá ser feito o levantamento do sistema escolar, ou seja, estão definidos nesse documento os elementos que seriam indispensáveis para esse levantamento. No texto do documento:

O levantamento do sistema escolar de nível primário no Município da Capital deverá reunir todas as informações necessárias para o dimensionamento do problema do cumprimento da obrigatoriedade escolar e para uma quantificação da expansão do sistema, a fim de atingir este objetivo. Deverá abordar as principais variáveis tais como: corpo docente, corpo discente, salas de aula, equipamentos para as salas de aula, unidades escolares, recursos, etc (RF, 1968, apêndice IV, p.01).

Note-se que o elemento discursivo utilizado nessa afirmação nos remete ao fato de que nesse levantamento do sistema escolar em nível primário reduzem-se aspectos qualitativos a aspectos quantitativos. Conhecer o corpo docente e discente de uma rede de ensino não é uma variável quantitativa, por exemplo. Porém, o documento as entende como variáveis que seriam mensuradas e gerariam uma grandeza matemática.

Além disso, o documento utiliza a palavra planificação para explicitar que essas variáveis são importantes para o conhecimento da evolução do sistema. Fica claro que para o IPEA os sistemas de ensino estavam inseridos num contínuo evolutivo que chegaria a sua totalidade ao longo do tempo, e que, portanto, seu papel era de proporcionar que essa evolução determinada ocorresse através de parâmetros quantitativos apoiados nas ideias de produtividade e racionalidade técnica.

Ao todo, o documento possui onze quadros modelos que as Secretarias de Educação dos Municípios receberiam para preencher, que buscavam descrever as grandezas numéricas relativas à evolução: a) da matrícula, por ano, b) por série segundo a idade, c) por série segundo a faixa etária de sete a quatorze anos, d) do corpo discente segundo a idade, e) do número de salas de aula, do número de salas de aula novas, f) do número de unidades escolares, g) do número de novas unidades escolares, h) da evolução do corpo docente no município, i) da ampliação do corpo docente no município, j) da distribuição das professoras do estado segundo a atividade exercida por localização e por nível de formação.

É interessante observar que o item “j” citado acima, traz a palavra professoras para designar o corpo docente do Estado. A utilização da palavra

professoras e não professores nos leva a crer que o IPEA entendia que o magistério primário era exclusivamente feminino, sem levar em conta a existência de professores do sexo masculino pertencendo ao corpo docente dos Estados da Federação.

QUADRO 2.1.6
CUMPRIMENTO DA OBRIGATORIEDADE ESCOLAR
DISTRIBUIÇÃO DAS PROFESSORAS DO ESTADO SEGUNDO A
ATIVIDADE EXERCIDA POR LOCALIZAÇÃO E POR NÍVEL
DE
FORMAÇÃO

Ano de 196__

	TOTAL DE PROFESSORAS	PROFESSORAS EM REGÊNCIA DE CLASSE	PROFESSORAS ESPECIALIZADAS	DIREÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DE UNIDADES ESCOLARES	SUPERVISÃO DE ENSINO	INSPECTORAS	EM OUTROS SETORES DO SERVIÇO PÚBLICO QUE NÃO O MAGISTÉRIO (1)	OUTRAS CATEGORIAS (1)
Capital								
Interior								
Tituladas								
Não-Tituladas								
TOTAL								

FONTE:

(1) - Indicar quais.

Fonte: Relatório Final do Grupo de Trabalho Especial da Operação-Escola (criado pelo Decreto nº 63.258 de 19/09/68), Apêndice IV, p.13.

Além disso, o documento possui quatro quadros que seriam preenchidos também pelas Secretarias de Educação trazendo informações sobre as unidades escolares.

O apêndice V intitulado "Nível Máximo do Sistema em 1968, determinado pelo Fator Limitativo", buscava apresentar as fórmulas matemáticas para estabelecer o nível máximo de operação do sistema de ensino em cada Município a partir da conjugação das diversas variáveis que compunham o sistema. São elas: a) corpo discente; b) corpo docente; c) capacidade física do sistema escolar em salas; d) recursos disponíveis. Assim, *o nível máximo será definido, é: claro, pelo fator mais escasso, ou seja, a variável de que menos se dispõe* (RF, 1968, apêndice V, p. 01). Segundo o documento, a definição desse nível máximo de operação com as instalações e os recursos existentes no ano de 1968 proporcionaria:

1. A constatação da existência de subutilização dos fatores disponíveis – ou seja, a aferição da capacidade ociosa do sistema, medida pela comparação entre o nível máximo de operação determinado pelo fator limitativo e o nível de operação dos demais fatores registrados em 1968;
2. Identificação do fator escasso em 1968;
3. Quantificação dos “saldos” – isto é os excedentes correspondentes aos demais fatores;
4. Indicação do fator que deverá ter prioridade no planejamento da ampliação do sistema.

Assim, a proposta trata da identificação e verificação da grandeza (matemática) do fator limitativo de uma forma empírica, chegando a resultados estimados, pois *este processo fornece uma visão bem melhor da relação entre as variáveis do que um processo no qual todas as variáveis fossem expressas em termos de uma qualquer delas* (RF, 1968, apêndice V, p. 02). É interessante observar que o discurso da cientificidade e da fidedignidade dos dados que justificam a produção de uma infinidade de dados, aqui é substituída por cálculos aproximados que *este cálculo implica na adoção de certas suposições, sem as quais não será possível realizá-lo* (RF, 1968, apêndice V, p. 03). Ou seja, não era necessário que as estimativas fossem exatas, bastava ter-se uma ordem de grandeza do fator limitativo, sendo assim um conjunto de valores assumidos pelas demais variáveis do sistema escolar.

Para finalizar as análises desse apêndice, é preciso destacar a seguinte citação:

A partir destas comparações, e tendo em vista ainda as possibilidades de crescimento do sistema, será possível estabelecer uma primeira aproximação do tempo necessário para cumprir a obrigatoriedade escolar (RF, 1968, apêndice V, p. 10).

A partir desta citação podemos perceber que o campo retórico apresentava a ideia de que o cumprimento da obrigatoriedade escolar era um processo evolutivo pelo qual os sistemas de ensino passavam, favorecidos pela OP, pois este projeto fornecia os subsídios técnicos e metodológicos para que cada rede de ensino se adequasse à prerrogativa legal. Por outro lado, fica evidente que o

tempo destinado à execução da OP (1968-1970), que resolveria esse problema educacional, não era suficiente para tal, pois o próprio IPEA reconhece isso.

O sexto e último apêndice do documento intitulado “Determinação da Matrícula Adicional Possível para 1969 e 1970” tinha a finalidade de indicar um método para calcular a matrícula máxima que o sistema suportaria, baseado no nível máximo do sistema em operação em 1968.

Dois formas de se estabelecer a matrícula adicional máxima foram descritas:

- a) Por procedimento empírico – partindo-se dos valores encontrados no cálculo do nível máximo de operação do sistema e levando em conta a população escolarizável em nível primário, estabelecia-se um novo nível de operação, procurando verificar as possibilidades de expandir as várias variáveis e determinar as metas anuais.
- b) Utilizando-se o fator menos elástico – os levantamentos feitos e o conhecimento da situação real do Estado permitiam que se identificasse qual o fator menos elástico (mais escasso) dentro do sistema escolar.

Em outras palavras, qualquer que seja a forma de se determinar a matrícula adicional, as formulações entendem que a expansão das redes estava condicionada à expansão das variáveis numéricas.

Como soluções para o aumento da matrícula, o documento também menciona a criação de classes adicionais, sob o modelo das “Classes em Cooperação”. Segundo o documento: *Suponha-se que haja professoras disponíveis, porém, faltam salas. Neste caso, será possível incorporar-se um efetivo adicional de alunos através da instituição das “Classes em Cooperação”* (RF, 1968, apêndice VI, p. 02). Por classes em cooperação entende-se o uso de salas em igrejas, clubes, agremiações, etc, sendo que a rede seria a responsável pelo material pedagógico, professores e despesas referentes ao uso do espaço. É importante destacar que a utilização dessa modalidade de classes escolares poderia acarretar sérios problemas pedagógicos aos alunos, pois os mesmos não conviveriam num espaço escolar propriamente dito. Além disso, os espaços como

estes seriam improvisados, não sendo adequados para a prática pedagógica.

O segundo documento analisado e que pertence ao *corpus* anexado ao Relatório Final, intitula-se “Operação-Escola: contribuição do Grupo de Trabalho Especial (Portaria 199 de 24 de setembro de 1968)”, com o subtítulo “Cumprimento da Obrigatoriedade Escolar nas Capitais dos Estados e Cidades de Maior Desenvolvimento Socioeconômico”. É interessante observar que este documento possui elementos tanto semelhantes quanto dissonantes com relação ao documento anterior (produzido pelo IPEA).

Este documento refere-se a um apanhado das principais medidas legais a serem tomadas, à forma de se selecionar as áreas a serem contempladas pelo projeto e às principais estratégias sugeridas pelo GT para que a OP obtivesse êxito.

O documento inicia suas explanações chamando mais uma vez atenção para o fato que o cumprimento da obrigatoriedade escolar de sete a quatorze anos é uma determinação legal, exposta no texto da Constituição de 1967 e da LDB de 1961. Porém, um aspecto em particular se destaca: nesse documento, a responsabilidade pelo cumprimento da prerrogativa legal é colocada pela primeira vez de forma explícita como uma responsabilidade das Secretarias de Educação, sendo a ação da União supletiva. Em outras palavras,

A Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional determinam a obrigatoriedade escolar de 7 a 14 anos e esta transfere aos Estados, através de suas Secretarias de Educação, a tarefa de cumprir o dispositivo legal

(...)

O Governo Federal, no período correspondente a 1968-1970, dará ênfase especial ao cumprimento da obrigatoriedade escolar, através do Projeto Especial Prioritário – “Operação-Escola”, a ser deflagrado nas Capitais dos Estados e cidades de maior desenvolvimento socioeconômico (RF, 1968, anexo IV, p.25).

É interessante observarmos que para essa determinação ser cumprida pelas Secretarias de Educação dos Estados da Federação, a maneira eficaz seria através do planejamento adequado. Fica claro que o GT buscava constituir um campo retórico em que o planejamento das ações seria a forma adequada para o cumprimento da obrigatoriedade escolar. Entretanto, a ideia de planejamento educacional impressa *deve ter suas bases assentadas na pesquisa das necessidades atuais e na estimativa das necessidades futuras e não deve sofrer solução de continuidade, mesmo que mudem seus executores* (RF, 1968, anexo IV, p. 25). Para

Durmeval Trigueiro Mendes, pesquisa e planejamento educacional compõem duas dimensões que se complementam e interpenetram, do mesmo modo que pensamento e ação significam duas dimensões da práxis que se corporificam na realidade concreta, elemento mediador desta relação (MENDES, 2000). Esta perspectiva ilustrava em parte os elementos da ação empreendida nos modelos de planificação do MEC/INEP nos anos de 1950/60, os quais partiam de uma concepção pragmática de planejamento, a qual articulava pesquisa e planejamento educacional, o que pode ser comprovado pelo desenvolvimento nesta época de grandes campanhas educacionais, bem como pela instituição do CBPE e dos CRPE como núcleos irradiadores do então chamado “novo espírito científico”. Tal visão de planejamento diferiria substancialmente da visão do IPEA da época da OP, a qual, conforme vimos, estava calcada em uma visão de planejamento educacional e de pesquisa aplicada adstrita a mecanismos gerenciais e quantitativos.

Essa discussão nos leva a crer que no interior do GT as distintas concepções sobre planejamento educacional ocupavam lugar de destaque, pois de acordo com o modo que esse processo seria entendido é que as ações do GT seriam encaminhadas. Assim, temos fortes indícios do embate de forças que se travava no interior do GT, através de seus agentes que representavam as aspirações e pressupostos filosóficos de cada instituição – IPEA e INEP. No documento anterior (que foi descrito e analisado minuciosamente), não aparece a ideia de planejamento, somente o termo planificação – entendido como a avaliação em grandezas numéricas da necessidade em recursos humanos, supondo uma relação fixa entre economia e educação (PSACHAROPOULOS, 1978).

Sobre a seleção das áreas a serem contempladas pelo projeto, o documento se utiliza de um *topos* discursivo em que a força do projeto está colocada na aspiração popular.

O cumprimento da obrigatoriedade escolar na faixa etária de 7 a 14 anos, em todo o território nacional, constitui aspiração do povo e dever das autoridades, uma vez que é preceito constitucional e tendo em vista o papel da educação é tão ou mais ponderável na riqueza de uma nação quanto a acumulação de capital material (RF, 1968, anexo IV, p. 26).

Porém, se analisarmos sob outro olhar, verificamos que esse recurso retórico procura associar a obrigatoriedade escolar a uma suposta vontade popular, realçada a partir dessa característica de identificação com as massas em

detrimento de seu caráter real, qual seja o cumprimento de uma prerrogativa legal do governo militar alinhado às políticas externas de desenvolvimento dos chamados países de Terceiro Mundo, a partir de formulações educacionais oriundas das Agências internacionais, nesse caso a UNESCO.

O documento também apresenta a estratégia utilizada pelo GT para o atendimento da obrigatoriedade escolar, com a definição de *etapas de trabalho, algumas paralelas, mas em todas interdependentes, que constituem na essência, a sua estratégia* (RF, 1968, anexo IV, p.27). Assim, para o GT, o planejamento deveria ser baseado em dados reais (levantamentos estatísticos) para servir de apoio e direção a uma política educacional. Os dados a serem levantados seriam:

- a) Estimativa da população escolarizável de 7 a 14 anos;
- b) Verificação da população escolarizada (na escola primária, já atendida anteriormente e que está no ensino médio ou a que não continuou os estudos, após a conclusão do curso primário);
- c) Levantamento do “déficit” escolar existente.

É interessante observar que o planejamento a ser feito estava baseado em levantamentos estatísticos, no intuito de se caracterizar a educação primária brasileira e quantificar as necessidades de cada sistema de ensino.

Era a partir desses dados básicos que as necessidades educacionais seriam quantificadas e soluções seriam propostas para que a obrigatoriedade escolar fosse cumprida. Sobre a necessidade de espaço, era proposto o desenvolvimento de uma política estratégica de plena utilização da rede escolar existente. Para isso seria necessário:

- a) estudar detalhada e criteriosamente as instalações já existentes na rede pública de estabelecimentos de ensino primário, visando um melhor aproveitamento das instalações, transformando, se necessário, áreas ocupadas com outras atividades, em novas salas de aula e reparando as que se encontram em más condições;
- b) estudar a composição das turmas, redistribuindo melhor os alunos, evidentemente sem ultrapassar os limites tecnicamente indicados para um bom trabalho pedagógico;
- c) levantamento do número de salas disponíveis da rede de escolas públicas primárias e do número de salas necessárias para o atendimento da população em idade escolar (RF, 1968, anexo IV, p.27)

Para a constituição de novas turmas, o documento indica a necessidade de um maior número de professores, e para isso era necessário:

- a) levantar o número de turmas já constituídas e o número a ser formado para atender à população escolarizável;
- b) verificar o número de professores em efetiva regência de turma;
- c) levantar o número de professores que estão exercendo funções administrativas, quer na Secretaria de Educação, quer em outros órgãos do Governo;
- d) estudar a possibilidade de utilizar as alunas da 3ª série normal das escolas dos Estados para suprir os déficits eventualmente existentes (RF, 1968, anexo IV, p.28)

Note-se que todas as medidas referentes à relação entre o número de salas e o número de professores são todas quantitativas, não aparecendo em nenhum momento a preocupação com aspectos qualitativos tais como a formação continuada dos professores e a proposição de metodologias que pudessem ser úteis para atender a um quantitativo maior de alunos.

Dessa maneira, após se quantificar e propor medidas relativas ao número de salas de aulas e professores, o documento propõe também medidas para racionalizar o custo dessa expansão. Em relação às salas de aula, alguns artifícios são indicados:

- a) criação de “Classes em Cooperação”, mediante convênio entre a Secretaria de Educação e entidades religiosas, sociais, esportivas, militares, através da qual a Secretaria receberia as instalações cedidas e responsabilizar-se-á pela manutenção e funcionamento das novas unidades escolares, atendendo às necessidades de conservação, equipamento, corpo docente, alimentação, material didático e escolar;
- b) elaboração de um plano de emergência, em áreas de grande procura de matrícula, para construção de salas em ampliação a prédios já existentes;
- c) elaboração de um plano de construções escolares, obedecendo ao critério de maior número de escolas de 5 salas – localizadas nas zonas de grande densidade de população, a fim de facilitar o atendimento do educando o mais próximo possível de sua residência em vez de optar pela construção de umas poucas escolas grandes.

Esse plano de construção deverá prever:

- Escolas pré-fabricadas para atender de imediato, as áreas de grande expansão de matrícula;

- De alvenaria, para construção em prazos médios de 180 dias

d)instituição de sistemas de alternância do uso das salas de aula para obter maior atendimento escolar (RF, 1968, anexo IV, p.29).

Ao analisar mais detalhadamente essas medidas tomadas como propostas que solucionariam o problema da expansão da matrícula, verificamos que o GT buscou soluções em que predominam aspectos puramente quantitativos. Apenas a preocupação com a localização das novas construções escolares mais próximas dos alunos poderia ser um exemplo da preocupação com questões de ordem pedagógica. Dentre as questões de ordem pedagógica, deve ser mencionado o esforço de alfabetização e a redução da repetência. Os demais itens referem-se exclusivamente a aspectos quantitativos, como a construção de salas e ampliação de prédios e a utilização de espaços não escolares como salas de aulas (Classes em cooperação).

Outro elemento que chama atenção no documento refere-se à adoção da alternância da semana escolar para o uso mais racional do espaço escolar (RF, 1968, anexo IV, p.30). O Quadro abaixo exemplifica o que seria essa alternância da semana escolar:

SALAS	2ª Feira	3ª Feira	4ª Feira	5ª Feira	6ª Feira	Sábado
1	A	CLASSE NOVA	A	A	A	A
2	B	B	CLASSE NOVA	B	B	B
3	C	C	C	CLASSE NOVA	C	C
4	D	D	D	D	CLASSE NOVA	D
5	E	E	E	E	E	CLASSE NOVA

Podemos então dizer que a solução proposta utiliza a racionalização do espaço escolar ao seu extremo, de modo que um número maior de alunos poderiam conviver no espaço escolar sem que o número de dias letivos e tempo

mínimo de permanência na escola fosse prejudicado.

O último tópico do documento refere-se à realização do Censo Escolar, a ser realizado *sem verbas especiais, com despesas muito pequenas e deve ser entendido como uma tarefa de comunidade e de interesse geral* (RF, 1968, anexo IV, p.31). Tendo em vista a citação destacada, percebemos a transferência de responsabilidade (neste caso específico) da administração central representada pelo INEP e IPEA mediados pela OP e as escolas e municípios integrantes desta ação governamental. Cabe salientar que, muito antes de ser sugerida pela UNESCO como uma política pública nacional para os países membros da ONU (CARNOY, 2002), a responsabilização (cuja ação complementar é a denominada descentralização administrativa³⁵) já era apontada como medida a ser adotada no âmbito da OP.

3.4 As contribuições do INEP e do IPEA para a formulação do relatório final do GT

Após a análise interpretativa dos documentos pertencentes ao Relatório Final da OP produzidos pelos componentes do GT (o que de certa maneira pode ser entendido como a voz do IPEA e do INEP) relativos a subsidiar as ações do projeto, ficaram clarificadas as principais diferenças entre as concepções de educação, sistema de ensino, expansão da escolaridade e qualidade da educação.

Buscamos captar os discursos do INEP e IPEA entendendo que estes possuem uma intencionalidade, de modo que mesmo ambos fazendo parte das ações políticas para o desenvolvimento da educação do Governo Militar cada instituição expressava uma intencionalidade que estava de acordo com as suas especificidades.

Assim, podemos perceber que no caso do INEP o discurso é híbrido, pois apresenta uma característica contraditória ao campo teórico dominante, já que ao mesmo tempo em que é executor de um programa desenvolvido sob a insígnia da planificação e da expansão quantitativa da matrícula escolar, procura resgatar no interior do órgão ações, planos e programas cuja orientação não se circunscreve à

³⁵A descentralização administrativa consiste em um tipo de desconcentração de poder no qual o órgão/instituição transfere atribuições decisórias aos níveis imediatamente inferiores no âmbito da hierarquia institucional em entidades espacialmente delimitadas. Maiores informações em: http://www.fne.pt/files_old/prace/prace_descentralizar_deconcentrar.pdf . Site consultado em 14/03/2013.

noção adstrita de produtividade e planejamento educacional em perspectiva tecnocrática.

No caso do IPEA, podemos dizer que seu discurso estava alinhado com as políticas públicas para a educação do Governo Militar, pois a aplicação de sua visão quantificadora da realidade configurava a principal estratégia do órgão para que a obrigatoriedade escolar de sete a quatorze anos fosse cumprida.

Elementos da política econômica mais ampla nos fazem refletir até que ponto cada instituição envolvida no projeto estava de fato alinhada a essas políticas. Ao que parece, os elementos principais de execução do projeto seguiam a risca as recomendações, mas no âmbito da forma de trabalho do INEP, essa afirmação merece ser melhor discutida, pois de acordo com a análise dos documentos produzidos para subsidiar as ações do GT há indícios que este órgão buscava imprimir nas suas formulações elementos mais qualitativos para o cumprimento da obrigatoriedade escolar. Em outras palavras: a leitura e análise dos documentos nos fazem refletir acerca da cultura de trabalho de cada uma das instituições envolvidas diretamente na execução da OP.

Essa cultura de trabalho a que chamo atenção pode ser entendida como a forma que cada instituição executa suas ações de acordo com um conjunto de procedimentos estabelecidos por políticas de trabalho desenvolvidas ao longo de gestões diferentes e que, de alguma maneira, se traduzem na marca de trabalho de cada instituição.

Podemos perceber que o INEP possuía uma cultura de trabalho sólida, que mantém os traços e linhas de ação de gestões anteriores, o que a diferencia radicalmente das ações do IPEA. Esta nos parece muito mais alinhada à política geral do órgão, política esta mais ampla e que se baseava em pressupostos de racionalidade, eficácia e produtividade.

Para finalizar, identificamos um discurso oficial tecnocrático inserido num campo retórico de formulação que busca na planificação educacional dos anos de 1960 fórmulas quantificadoras da realidade para mensurar os resultados dessa planificação e que tinha duas instituições num embate de forças e disputando o protagonismo na formulação da política educacional brasileira. O IPEA pode ser entendido, nesse contexto, como o principal porta-voz do discurso oficial do Governo Militar.

No caso do INEP, esta também pode ser entendida como porta voz do mesmo discurso oficial, mas com a intencionalidade de produzir outro discurso ancorado em outro paradigma (planejamento sob a perspectiva desenvolvimentista).

No próximo capítulo, alargaremos nossas análises buscando a partir de alguns elementos retóricos (topos) identificar a compreensão que tanto INEP quanto IPEA possuíam de temas educacionais contidos nos documentos referentes a OP. Dessa maneira, buscamos montar um panorama de ideias correspondentes ao pensamento dessas instituições, sob o ponto de vista das políticas públicas educacionais brasileiras.