

4

INEP e Operação-Escola: embate de forças na execução de um projeto

Neste capítulo, nossa intenção principal é compreender como se dava o embate de forças entre as principais instituições executoras do projeto OP, quais sejam: o INEP e o IPEA. Para isso, partiremos da análise de temas educacionais (topoi) que emergiram dos próprios documentos como recurso metodológico. Assim, buscamos os entendimentos que cada instituição fazia dos temas educacionais propostos, bem como esse entendimento interferia nas suas ações de execução da OP e na sua relação com as políticas públicas para a educação mais amplas do Governo Militar no período.

4.1

Usos e funções de INEP e IPEA no projeto da OP

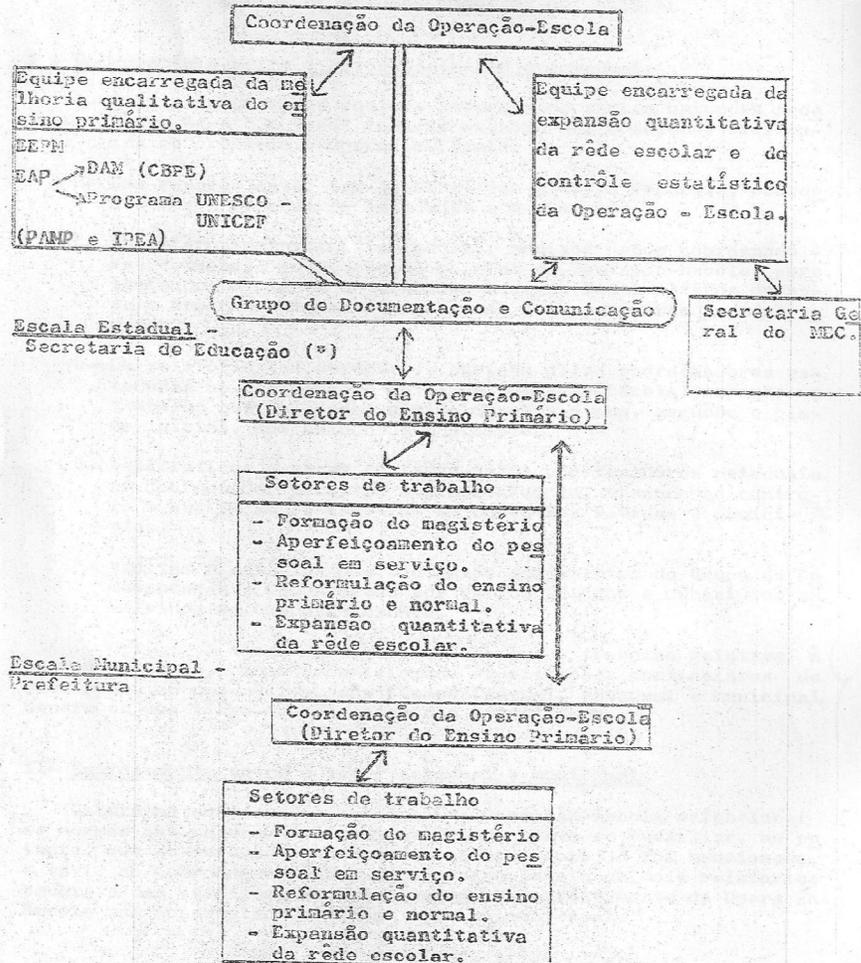
Iniciamos nossa análise chamando atenção para o organograma de funcionamento da OP. Esse documento é imprescindível para nossa análise, pois nos permite identificar o lugar que as instituições executoras ocupavam na organização do projeto. Além disso, esse documento clarifica nossa compreensão em relação ao que o Governo Militar atribuía de usos e funções ao INEP e IPEA, inserindo-os na estrutura de execução do projeto, bem como as atribuições dos Estados e Municípios.

Este documento produzido pelo INEP, em parceria com o Serviço de Assistência Técnica (SAT) e a Equipe do Ensino Primário e Médio (EPPM) e Equipe de Aperfeiçoamento de Pessoal (EAP), o organograma escalona as atribuições do Governo Federal, Governos Estaduais e Municipais. A seguir o organograma do Projeto Especial Prioritário denominado Operação-Escola:

Operação - Escola

Escala Federal -
SG/INEP-SAT / DNE - PAMP

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS PEDAGÓGICOS - SERVIÇO DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA
EQUIPE DO ENSINO PRIMÁRIO E MÉDIO E EQUIPE DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL



(*) É necessário colocar-se o problema de estarem incluídas na Operação Escola todas as escolas primárias dos municípios selecionados, inclusive as municipais e particulares.

Fonte: Arquivo Pessoal de Lúcia Marques Pinheiro - ABE

O primeiro elemento a ser considerado é a posição que INEP e IPEA ocupam no organograma. Note-se que ambos estão alocados na “Equipe

encarregada da melhoria qualitativa do ensino primário”. Essa equipe teria as seguintes atribuições:

Cabe-lhe a realização de análises, estudos e pesquisas que sirvam de diretrizes para a assistência técnica que será proporcionada pelo INEP tendo em vista a elevação do nível de qualidade do ensino primário brasileiro. As áreas especialmente visadas são as relativas à formação do magistério, ao aperfeiçoamento do pessoal em serviço e à reformulação do ensino primário e normal (INEP, s/d, p.03).

A dimensão aplicada da pesquisa educacional desenvolvida no âmbito do INEP se expressa em uma preocupação qualitativa, a qual orientaria de maneira concomitante o processo de expansão quantitativa da escola brasileira gestada no IPEA e executada conjuntamente entre este órgão e o INEP por intermédio da operação-escola.

Em relação a equipe encarregada da melhoria qualitativa do ensino primário, podemos destacar “as duas áreas especialmente visadas” nas suas atribuições:

- a) a formação do magistério e o aperfeiçoamento **de pessoal** - Essa formação estava a cargo da DAM. Sobre isso, é importante destacar a mudança de nomenclatura e, conseqüentemente de entendimento, do que seria o aperfeiçoamento de pessoal. Digo isso pois a DAM, importante Divisão do CBPE que desenvolvia toda a política de aperfeiçoamento **do magistério** na gestão de Anísio Teixeira, continuava a ser a Divisão do CBPE que estava inserida na equipe de melhoria qualitativa. O fato de a nomenclatura ter mudado nos suscita a pensar se efetivamente os objetivos de formação continuada da DAM teriam o mesmo sentido. Em trabalho anterior (LIMA, 2011) podemos perceber que ocorre uma modificação em termos de abrangência no que se refere ao foco desta Divisão, pela qual esta passa a perseguir objetivos formativos diversos, quais sejam os de manterem somente alguns cursos ligados à prática de ensino e à administração escolar, o que se relaciona diretamente as transformações sofridas pelo INEP nessa época que levam este órgão a adotar uma postura executora de uma política ampla que se coaduna com objetivos de racionalidade técnica e adequação a objetivos quantitativistas e economicistas tais como os previstos pela OP.

b) a reformulação do ensino normal - Em nosso estudo não encontramos indícios de que estaria havendo uma reformulação do ensino normal, à medida que as ações empreendidas pela OP que passavam pelo âmbito da formação de professores tinha um caráter de racionalidade técnica empreendido e de complementação do número de professores regentes. Para exemplificar nossa afirmação, tomamos por base o documento intitulado “Documento Suplementar ao Plano Trienal de Educação e Mão de Obra. Atendimento da Obrigatoriedade escolar nas Capitais dos Estados e Cidades de Maior Desenvolvimento Socioeconômico”, produzido pelo IPEA e que nos fornece o entendimento dessa dinâmica quantitativista relacionada à formação de professores.

Segundo o documento, a constituição de novas turmas implicaria num número maior de professores nas redes de ensino. Para isso, algumas medidas seriam tomadas, entre elas a possibilidade de utilizar as alunas normalistas do terceiro ano do curso normal para suprir a demanda eventual de professores nos Estados e Municípios (IPEA, 1968b, p.04).

É interessante pensarmos na inserção do IPEA nessa equipe qualitativa, pois já analisamos outros documentos dessa instituição, o que nos direcionam a compreendê-la no âmbito das ações quantitativas, já que o cumprimento da obrigatoriedade escolar seria alcançado pela expansão quantitativa das matrículas e da maximização do espaço escolar existente. Assim, para sintetizar o pensamento do IPEA sobre o assunto: (...) *O atendimento de toda a população em idade escolar requer a expansão da rede de ensino atual, exigindo novas construções. Deve-se, no entanto, antes de programá-las, desenvolver uma política estratégica de plena utilização da rede escolar já existente* (IPEA, 1968a, p.03).

Ou seja, um olhar despercebido poderia considerar que ambas as instituições exerciam no âmbito do Governo Federal o mesmo tipo de ação empreendida, a qualitativa. Por outro lado, podemos dizer que essa era uma estratégia do Governo Militar para integrar numa mesma equipe de trabalho órgãos distintos, com ações e trabalhos distintos no âmbito da política pública brasileira. O IPEA era, nesse período, o principal subsidiário das ações do Ministério do Planejamento com trabalhos estatísticos de levantamentos de dados socioeconômicos. O INEP buscava se manter na estrutura educacional como uma instituição importante na formulação

das políticas públicas, mas nesse período, sua ação se dava muito mais no âmbito da execução de formulações oriundas do próprio Ministério do Planejamento e dos setores econômicos do que de formulações próprias.

A estratégia de aglutinar instituições com funções diferentes na execução da OP propiciou que ambas buscassem nas suas atribuições elementos que as pudessem fazer sobressair nessa intrincada organização. Para exemplificar a afirmação, podemos lembrar de que no decreto de criação da OP a execução fica a cargo do INEP e o

(...) Setor de Educação e Mão de Obra do IPEA elaborou documentos auxiliares, visando colaborar nessa assistência e um cronograma das atividades previstas para a fase de preparação (1968) e para o primeiro ano de execução (1969) da “Operação-Escola” (BRASIL, 1968, p. 04).

Por outro lado, a partir dos documentos analisados em seções anteriores, podemos comprovar que a ação do IPEA no projeto foi maior do que o decreto informa. Sua ação estava inserida no âmbito da quantificação das condições necessárias para que a expansão escolar ocorresse e o cumprimento da obrigatoriedade escolar de sete a quatorze anos fosse efetivamente cumprida (mesmo que, de acordo com o projeto, contraditoriamente fossem selecionadas áreas de maior desenvolvimento socioeconômico pelo próprio IPEA, ou seja o responsável por coordenar e dimensionar os parâmetros avaliativos para os levantamentos estatísticos dos Estados e Municípios).

Outro elemento que corrobora com nossa afirmação é o fato do GT responsável pela coordenação da OP e da preparação de documentos que subsidiavam as ações do mesmo nos Estados e Municípios ter sido composto de Lúcia Marques Pinheiro (INEP) e Maria Terezinha Tourinho Saraiva (IPEA). Esse GT (análise pertence ao capítulo 2) produziu diversos documentos, instrumentos de coleta de dados estatísticos, pautas de reuniões, etc, desses órgãos em parceria. Não nos parece apenas uma ação colaborativa.

A participação da UNESCO nessa equipe encarregada da melhoria qualitativa do ensino primário fica clara com o olhar atento ao organograma, porém nos parece que a participação desta agência internacional estava mais alinhada a medidas quantitativas para subsidiar o desenvolvimento dos países ditos de Terceiro Mundo. A participação de Isabelle Deblé, técnica da UNESCO, nas formulações dos instrumentos estatísticos do IPEA é um elemento a ser

considerado. O capítulo 2 da presente tese descreveu minuciosamente as reuniões ocorridas com os membros do GT e os representantes dos Estados e Municípios, reuniões estas que contavam com a participação da técnica da UNESCO. Além disso, no documento intitulado “Sugestões para uma Reforma do Ensino Primário Brasileiro” e construído pela DAM, temos alguns indícios dessa estreita relação entre IPEA e UNESCO ao escalonar a expansão escolar a partir de elementos quantitativistas de racionalização como, por exemplo, o aumento do número de alunos em sala e das matrículas escolares. De acordo com o documento:

(...) Trabalhos realizados pela UNESCO revelam, por exemplo que se pode expandir a rede escolar aumentando o tamanho das turmas. A economia do custo assim obtida não tem efeitos muito desfavoráveis sobre o rendimento desde que o número de alunos por turma não seja superior a 35; a partir daí baixa a produtividade.

(...)

Pode-se facilmente compreender que turmas maiores impedem uma série de atividades que tornariam o ensino mais interessante e, conseqüentemente, mais produtivo; cansam o professor e a fadiga o leva a ser menos eficiente; impedem a atenção individual aos alunos. Como resultado, aumentam a evasão e a reprovação e baixa a produtividade geral do trabalho. O objetivo que se tinha em vista – ampliar o efetivo escolar – foi conseguido, porém a escola deixou de atingir as condições mínimas para que as crianças nela se integrassem.

A medida tem, pois, utilidade dentro de limites determinados, acima dos quais o resulta é negativo. (DAM-CBPE-INEP-MEC, 1968d, p.01).

Essa citação da UNESCO no documento oficial produzido pela DAM, juntamente com a constatação de que Isabelle Deblé participava das reuniões feitas pelo GT da OP nos possibilita inferir acerca do modo como IPEA e UNESCO entendiam a expansão escolar. Para essas instituições, a expansão escolar estava basicamente apoiada em elementos numéricos, ou seja, a obtenção de um número máximo de alunos por turma que proporcionassem a expansão da matrícula, racionalizasse os custos e aumentasse a produtividade.

Para corroborar essa ideia, o artigo “Operação-Escola: Subsídios para a Reformulação do Ensino Primário Brasileiro”, elaborado por um grupo de trabalho do INEP e publicado na Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, sintetiza a meta geral da OP: *elevação do nível de atendimento do ensino primário brasileiro, com a expansão quantitativa dos sistemas escolares e o aumento de produtividade do ensino primário* (INEP, 1968, p.270).

Note-se que o conceito de produtividade assumiu lugar de destaque na formulação das políticas sociais, entre elas a de educação, *tendo em vista a concretização das metas estabelecidas com o menos dispêndio possível* (BARBOSA, 2006, p.106). Assim, o projeto Operação-Escola, através das formulações do IPEA e da UNESCO para a solução do problema da expansão escolar, seria o principal instrumento executor.

Nesse sentido, a aplicação do conceito de produtividade à 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* (INEP, 1968, p.270). Assim, o aumento da produtividade em educação seria traduzido pelo fluxo escolar mais rápido das crianças.

Assim, podemos dizer que INEP e IPEA, apesar de estarem inseridos numa equipe encarregada de melhoria qualitativa do ensino primário, ainda assim, buscavam no âmbito do trabalho de execução do projeto inserir entendimentos diferentes e propor soluções acerca dos principais problemas considerados como impeditivo para a plena execução da OP.

Para finalizar essa seção, é preciso destacar o que o INEP denominava de “entrosamento de atividades”, ou seja, uma espécie de plano de ação estrutural das parcerias entre União, Estados e Municípios. Segundo o documento, o setor Federal e Estadual estariam “entrosados” nas atividades a serem desenvolvidas pela OP a partir de algumas metas de trabalho a serem cumpridas para (...) *que o trabalho relativo à Operação-Escola, embora condicionado às situações particulares de cada zona, se desenvolva, nos planos federal, estadual e municipal, dentro de uma linha de ação coerente e unificada* (INEP, s/d, p.01). São elas:

- a) visita das equipes federais às unidades da federação para tomarem ciência das condições educacionais;
- b) reunião anual com as equipes federais e estaduais;
- c) confecção de um relatório inicial e outro final pelos coordenadores estaduais da OP, expondo os planos de trabalhos a serem desenvolvidos e os resultados obtidos respectivamente;
- d) envio de dados estatísticos relativos às redes de ensino.

O “entrosamento” entre o Estado e o Município aconteceria no sentido de se fixar normas para o envio dos relatórios inicial e final (já mencionados).

A partir do que foi exposto, procuramos analisar os demais documentos pertinentes a OP com base em uma estruturação de categorias temáticas emergentes da massa documental. A seguir iniciaremos essas análises.

4.2

Os documentos da OP: principais temas e características

Entender a relação de forças existentes entre o INEP e o IPEA na execução do projeto da OP, requer de nós um olhar amplo sobre os entendimentos que cada órgão traz para as formulações oficiais.

Em linhas gerais, podemos dizer que o INEP possuía como característica principal nesse período uma linha de ação híbrida, buscando na sua cultura de trabalho (cunhada principalmente na gestão de Anísio Teixeira) um olhar qualitativo para os problemas educacionais e na proposta de solução dos mesmos. Ao mesmo tempo, este órgão se apropriava do discurso economicista das formulações do Ministério do Planejamento e do IPEA para justificar suas ações qualitativas.

O IPEA pode ser entendido como o principal órgão formulador das políticas educacionais no período, por ser este o responsável pela construção de instrumentos avaliativos e de coleta de dados estatísticos que subsidiavam as formulações do Ministério do Planejamento.

Assim, temos duas visões diferenciadas dos problemas educacionais e das sugestões de solução dos problemas. Vejamos agora como cada órgão buscou estratégias de inserir seu pensamento na execução da OP.

4.2.1

Expansão escolar

Sobre a expansão escolar, é interessante observar que as medidas que seriam tomadas para a execução da OP eram entendidas por ambas as instituições como “medidas de curto prazo”, pois proporcionavam aos sistemas de ensino um aumento significativo nas matrículas escolares do ensino primário. Por outro lado, essas medidas seriam o primeiro passo para que a obrigatoriedade escolar fosse cumprida.

INEP e IPEA formulavam explicações e construíam argumentos para que o principal objetivo do PED fosse cumprido: preparar os recursos humanos do país para as mudanças que o desenvolvimento trazia, através de: a) assegurar o cumprimento da obrigatoriedade escolar no ensino primário, b) expansão quantitativa do ensino médio c) impulso na formação superior para suprir a demanda de novos profissionais em diversos setores da economia principalmente (PED, 1969b).

O foco da OP era o ensino primário, que tinha como principal medida a execução do projeto prioritário especial denominado Operação-Escola. A execução da OP estava a cargo do INEP e do IPEA.

O discurso persuasivo de ambas as instituições sobre a legitimidade do projeto é facilmente percebida. Para o INEP (...) *um dos princípios básicos desse regime é o da igualdade de oportunidades para todos, de forma que cada indivíduo tenha a possibilidade de desenvolver ao máximo, dentro de suas capacidades* (Operação-Escola, s/d, p.02). Em outras palavras: das condições socioeconômicas do país emergiria a necessidade de expansão da escolaridade brasileira, principalmente a partir de dois aspectos: a) expansão da matrícula; b) reformulação dos programas e métodos do ensino primário.

Para o IPEA, esse período era propício para a realização de uma reformulação do ensino primário, (...) *com vistas a diminuir os altos índices de reprovação e evasão, que constituem os principais problemas desse nível de ensino. A reprovação ocasiona o congestionamento do sistema, pela repetência, impedindo a democratização do ensino primário.* (IPEA, 1968a, p.08). Dessa forma, para o IPEA a reformulação do ensino primário estava baseada na melhoria dos índices de evasão e repetência, de modo a “descongestionar” o sistema. Para essa instituição o problema corrigido com medidas quantitativas de aumento do número de matrículas, máxima utilização dos espaços escolares e racionalização dos custos.

Além disso, a seletividade da escola brasileira seria corrigida a prerrogativa legal de cumprimento da obrigatoriedade escolar de sete a quatorze anos. Ou seja, o aumento das matrículas na 1ª série primária levaria à democratização das oportunidades de acesso à escola brasileira. Sobre esse ponto, INEP e IPEA tinham visões complementares. Para o IPEA, o aumento a matrícula no primário possibilitaria que o sistema de ensino corrigisse seu fluxo, liberando vagas e recursos para que mais crianças pudessem ingressar na escola. Um olhar quantitativista do órgão. Para o INEP, era preciso que a escola brasileira aumentasse a matrícula, mas

que os programas e métodos também passassem por revisão, pois as diferenças socioculturais dos alunos obrigariam a escola a repensar seus currículos.

Para exemplificar a visão do INEP sob os efeitos dessa expansão na prática pedagógica, comentamos sobre a adoção do regime de três turnos escolares, pois esse modelo (...) *faz com que a escola, em vez de educar, se limite a fornecer instrução e, esta mesma, de efeitos precários, já que se vale principalmente de memorização* (DAM, 1968d, p.03). A solução apresentada pelo INEP partia da premissa de que as atividades extras poderiam suprir um problema numérico. Assim,

Se o Estado dispuser de professores especializados, para dar oportunidade de socialização maior às crianças, não se submetendo a um regime de pura instrução, no dia de folga as crianças dos grupos A e B teriam experiências de auditório, música, biblioteca e as do grupo C teriam, além das aulas, tais atividades (DAM, 1968d, p.04).

Para o IPEA, a expansão escolar estava ligada ao uso racional do espaço escolar, com a adoção de “alguns artifícios” para maximizar esse uso como: construção de novas salas de aula, criação das Classes em Cooperação e adoção do sistema de alternância das salas durante o dia escolar (3 turnos) e a semana escolar (criação de uma turma extra que ocuparia as salas de aula em dias alternados).

4.2.2 Reforma do Ensino Primário

Outro elemento importante a ser considerado está relacionado à Reforma do Ensino Primário, pois este englobaria a expansão da matrícula e proporia soluções qualitativas de mudança de programas e currículos escolares da escola primária brasileira.

É interessante observar que a reformulação seria um desdobramento da expansão escolar, como uma medida de longo prazo que se beneficiaria dos efeitos da expansão. Para o INEP

(...) o problema do ensino primário não pode ser encarado como sujeito a um dilema: quantidade versus qualidade. Não se trata de assegurar educação ótima a uns e deixar outros sem atendimento ou colocar todos na escola sem as condições mínimas para que obtenham resultado esperado.

Já existe toda uma série de estudos sobre produtividade em educação que nos oferecem dados sobre como expandir a educação sem que isto atue desfavoravelmente na qualidade do ensino ou atinja a produtividade do sistema de maneira a comprometê-la (DAM, 1968d, p. 01)

Dessa maneira, a reformulação do ensino primário geraria novos programas para a escola primária brasileira e padrões mais adequados de promoção, atendendo as novas exigências que o desenvolvimento econômico impunha. A forma de por essa reformulação em prática estava baseada em três medidas:

1) Reforma dos programas

Os programas escolares eram, para o INEP, geralmente únicos, não levando em conta as diferenças individuais de inteligência, aptidão, interesse, etc. Para isso, era necessário que os programas fossem flexíveis, proporcionando a cada Unidade da Federação condições para atender a sua demanda escolar específica.

Dessa forma, a sistemática adotada referia-se à criação de uma lista geral de conteúdos que fossem significativos àquela demanda específica de alunos daquela rede de ensino

(...) evitando-se currículos fixos comuns para as escolas oficiais, determinados pela necessidade de se aproveitar professores. Todo um esforço deve ser feito a fim de que a escolha dos componentes dos currículos seja feita de maneira objetiva, justificada pelas necessidades sociais e pelo tipo de clientela (PINHEIRO, 1972, p.03)

Segundo Pinheiro (1972), o currículo escolar no sentido de núcleo comum era fixado pelo Conselho Federal de Educação e o currículo com significação ampla de experiências educativas desenvolvidas pelos alunos era um trabalho organizado pelas administrações, através dos programas escolares.

Essa afirmação é particularmente interessante, pois nos fornece indícios para pensar que a OP já antecipava alguns elementos que só iriam se concretizar no âmbito da lei em 1971. A ideia da existência de um currículo comum e outro diversificado são elementos que se concretizaram com a Lei nº 5.692, por exemplo.

É interessante observar que nessa proposta a flexibilidade dos programas era um fator importante para a melhoria dos índices de evasão e repetência, pois seria o programa o responsável por agregar os elementos do currículo e as demandas específicas de cada rede de ensino.

2) Crítérios mais adequados de promoção

Os critérios de promoção brasileiros eram considerados inadequados, pois metade dos Estados Brasileiros dividem o 1º anos primário em dois ou três tipos –

A, B, C ou forte, médio e fraco, considerando aprovados os alunos que são promovidos de um tipo para outro na mesma série.

Essa subdivisão (...) *sugere ao professor que se espera que a criança siga mais lentamente; leva-o a acreditar que há alguma vantagem nisto – que se deseja que a criança no 1º ano atinja um grau avançado de leitura* (DAM, 1968d, p.06).

Dessa forma, os critérios de promoção precisavam ser reorientados para o combate à baixa produtividade das redes de ensino.

3) Provas organizadas a partir de outros critérios

O INEP entendia que os currículos da escola primária eram “extensos e mal dosados”, não levando em conta as condições socioculturais das crianças. A proposta era de que o órgão elaborasse uma prova e a aplicasse nas redes de ensino de forma padronizada, o que proporcionaria a essas redes resultados mais confiáveis e adequados àquela faixa etária, elevando o número de aprovações.

Para o órgão, as provas por ele organizadas (...) *visarão medir os conhecimentos que sejam realmente indispensáveis para que o aluno possa continuar os estudos na série imediata, atendendo-se ao desenvolvimento psicológico da criança na etapa escolar em que se encontra* (MEC-INEP-CBPE-DAM, s/d).

É interessante observar que o argumento para a adoção dessa medida vinha da avaliação bem sucedida que essa prova obteve na Escola Guatemala (a 1ª escola experimental do INEP e espaço de experimentação pedagógica na gestão de Anísio Teixeira no órgão). Dessa forma, se generalizaria um instrumento avaliativo do rendimento das crianças do ensino primário a partir dos resultados obtidos na Escola Guatemala.

Além disso, outra vantagem para a adoção desse modelo avaliativo estaria nos resultados que este proporcionaria às redes de ensino, e conseqüentemente à expansão da matrícula, pois um número maior de crianças seriam promovidas às séries seguintes, liberando salas e professores. Assim, (...) *mesmo com o alto custo da prova, tal investimento teria sido largamente compensado, pois permitiria uma retribuição imediata da quantia investida* (MEC-INEP-CBPE-DAM, s/d).

A tabela abaixo apresenta as projeções feitas pelo INEP nos Estados Brasileiros, apontando em grandeza relativa (%) as vantagens/ desvantagens da aplicação do critério de promoção padronizado:

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA

OPERAÇÃO-ESCOLA

Estado	Promoção da Escola	Promoção do INEP	Diferença
Ceará	5%	62%	+ 57%
Piauí	0%	46%	+ 46%
Sergipe	52%	85%	+ 33%
Amazonas	44%	70%	+ 26%
Mato Grosso	60%	84%	+ 24%
Pará	45%	62%	+ 17%
Rio de Janeiro	67%	80%	+ 13%
Rondônia	48%	58%	+ 10%
Santa Catarina	63%	67%	+ 4%
R.G.do Sul	83%	87%	+ 4%
Paraná	77%	80%	+ 3%
Guanabara	59%	61%	+ 2%
Minas Gerais	74%	75%	+ 1%
Goiás	89%	87%	- 2%
Paraíba	84%	79%	- 5%
Maranhão	68%	62%	- 6%
Espírito Santo	63%	53%	- 10%
Bahia	81%	68%	- 13%
Pernambuco	84%	69%	- 15%
Alagoas	81%	65%	- 16%
Amapá	54%	37%	- 17%
Acre	66%	59%	- 17%
R.G.do Norte	92%	68%	- 24%
Roraima	86%	59%	- 27%

FONTE: Arquivo Pessoal Lúcia Marques Pinheiro (ABE).

Em outras palavras: mesmo com o alto custo da prova esta permitiria uma aplicação mais racional dos investimentos em educação, pois os alunos aprovados por esses critérios permaneceriam menos anos na escola, representando um custo menor por aluno para a rede de ensino.

Porém, é importante salientar que em alguns Estados os resultados não seriam satisfatórios, diminuindo as taxas de aprovação inclusive. Esta afirmação nos leva a pensar até que ponto um instrumento padronizado realmente seria útil para servir de parâmetro de promoção nacional.

É interessante observar que a estratégia de reformulação do ensino primário a partir da adoção das três medidas acima, elementos da cultura de trabalho do INEP ficam evidentes no tocante a utilização de ações experimentais e adoção de critérios baseados no desenvolvimento infantil. Por outro lado, a adoção do conceito de produtividade ocupava lugar nessas formulações como o elemento quantitativo que justificava as medidas qualitativas. Assim:

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,

A formação adequada, que vá sendo oferecida aos indivíduos, permitirá que eles tenham melhores condições de satisfazer suas necessidades e aspirações pessoais, colocadas num nível mais alto.

O aumento da produtividade em educação se traduz por um fluxo mais rápido das crianças escolarizadas, a par 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).

Através da aplicação do conceito de produtividade à educação, o INEP funcionava como a instituição responsável pelo diagnóstico e busca de soluções para o baixo rendimento escolar das crianças brasileiras do ensino fundamental (crianças de 7 a 14 anos). As principais causas da baixa produtividade do ensino primário estariam relacionadas a currículos e programas extensos e mal dosados, não levando em conta as condições da criança e a carga horária disponível; aos sistemas de promoção que exigem padrões demasiados elevados e, professores sem preparo (OPERAÇÃO-ESCOLA, s/d). Segundo o INEP, o índice de produtividade das redes de ensino seria alcançado a partir da divisão do número total de alunos aprovados do 4º ano pela matrícula inicial do 1º ano. O quadro abaixo exemplifica essa fórmula:

ENSINO PRIMÁRIO COMUM

$$\text{Índice de produtividade} = \frac{\text{Alunos aprovados do 4º ano}}{\text{Matrícula inicial do 1º ano}}$$

ANO DE 1965

CAPITAIS DO BRASIL (sem divisão do 1º ano)	Total de alunos aprovados - 4º ano	Total de alunos do 1º ano (matrí- cula inicial)	Índice de pro- dutividade
Niterói	5.226	13.466	39%
Curitiba	8.913	16.973	53%
Rio Branco	517	5.463	9%
São Luís	2.623	9.472	28%
Maceió	2.338	13.144	18%
Florianópolis	2.332	6.179	38%
Porto Alegre	11.234	32.961	34%
Brasília	3.184	13.136	24%
Belo Horizonte	16.493	50.126	33%
Vitória	1.613	6.320	26%
Cuiabá	962	6.919	14%
TOTAL	55.435	174.159	32%

CAPITAIS DO BRASIL (com divisão do 1º ano)	Total de alunos aprovados - 4º ano	Total de alunos do 1º ano (matrí- cula inicial)	Índice de pro- dutividade
Manaus	3.051	17.521	17%
Pecife	11.044	41.553	27%
Boa Vista	247	2.225	11%
Goiânia	2.637	17.627	15%
Teresina	1.657	17.311	10%
João Pessoa	1.867	10.260	18%
Belém	9.213	12.674	73%
Aracajú	1.447	7.153	20%
Natal	2.456	12.705	19%
Guanabara	13.884	209.176	7%
TOTAL	47.503	348.205	14%

FONTE: Arquivo Pessoal Lúcia Marques Pinheiro (ABE)

A reformulação do ensino primário era pensada em outras bases pelo IPEA. Para este, a reformulação do ensino primário estava baseado na quantificação das necessidades educacionais. Dessa maneira, três aspectos eram levados em conta:

1) Necessidade de Espaço

Para o IPEA, o atendimento de toda a população escolarizável exigia a expansão da rede de ensino, principalmente com novas construções e utilização da

capacidade máxima da rede. Dessa maneira, poderia se aproveitar melhor os espaços escolares “ociosos” que para o órgão seriam a utilização de salas que serviam a outras atividades na escola.

Além disso, o estudo da composição das turmas se mostrava útil, pois seria através dele que se redistribuiriam melhor os alunos, mas (...) *sem ultrapassar os limites tecnicamente indicados para um bom trabalho pedagógico* (IPEA, 1968a, p. 04).

O levantamento do número de salas existentes e o número de salas necessárias nas escolas públicas primárias atendidas pela OP, produziria uma grandeza numérica que expressaria as reais necessidades de espaço daquela rede de ensino.

2) Necessidade de professores

A constituição de novas turmas implicaria na necessidade de um número maior de professores. Para se chegar à necessidade real de professores numa rede de ensino seria necessário levantar o número de turmas de 1º ano já constituídas e o número de turmas a serem formadas para atender a população em idade escolar; verificar o número de professores em regência e os que desempenham outras funções na rede de ensino; estudar a possibilidade de utilizar as alunas do 3º ano do curso normal para suprir a carência eventualmente existente.

Dessa forma, o IPEA entendia que a expansão estaria assegurada do ponto de vista da regência das turmas, pois teria número suficiente de professores nas turmas existentes e nas recém criadas.

3) Necessidade de Investimento e Custeio

A partir dos dados coletados sobre as necessidades de salas de aula e de professores se poderia calcular qual o investimento necessário para que a OP programasse suas medidas. Dessa maneira a expansão escolar estaria assegurada, pois se poderia calcular com precisão as despesas a serem feitas para construir novas salas e/ou escolas e contratar novos professores.

Um dado interessante: essas despesas ficavam a cargo dos Municípios envolvidos na OP, que utilizariam verbas transferidas da União.

No caso do INEP, a reformulação do ensino primário brasileiro implicava significava na expansão das matrículas associadas a mudanças de ordem qualitativa nos programas de ensino e nos currículos, o que se distingue da ação

do IPEA, voltada predominantemente para o desenvolvimento quantitativo das redes de ensino escolares.

4.2.3 Planejamento educacional

Primeiramente é preciso lembrarmos que o maior problema educacional a ser combatido nesse período era o cumprimento da obrigatoriedade escolar. O Conselho Federal de Educação reafirmava essa ideia e concluía:

A educação primária tem de ser proporcionada a todos. E cabe aos Poderes Públicos, à família e à sociedade ministrá-la na escola e no lar. O sentido social deste é tão forte e significativo que a Constituição e a Lei de Diretrizes e Bases proclamam o direito à educação. E, em decorrência, os Poderes Públicos assumem efetiva responsabilidade, que não admite desculpas para sua omissão ou para a insuficiência de seus serviços neste importante setor (Documenta, nº20, 1963, p.45)

O ponto de partida para que a prerrogativa legal fosse cumprida, era a criação de um programa governamental que assumisse essa meta para que, a longo prazo, se acelerassem as oportunidades de emprego, progresso social e desenvolvimento econômico. Desde a criação do PED, até a execução da OP, algumas metas básicas eram perseguidas:

(...) o ensino primário para a totalidade da população, o ensino médio para todos, mas constituindo para muitos o término da escolarização formal e a habilitação para o ingresso imediato na força de trabalho; ensino superior aos mais bem dotados intelectualmente, com vistas à formação de recursos humanos de alto nível (HORTA, 1982, p.145).

Nesse contexto, o planejamento educacional se apresentava como um elemento importante para a política educacional brasileira, pois o problema não era a regulamentação da obrigatoriedade escolar, mas sua concretização. Dessa maneira, INEP e IPEA por serem executores da OP, podem ser compreendidos a partir do entendimento que cada um tinha do que seria planejamento educacional e, principalmente como esse planejamento viabilizaria as metas a serem cumpridas da OP.

Para o INEP, o planejamento educacional estava baseado em critérios quantitativos e qualitativos. Para o órgão (...) *a deflagração da Operação-Escola envolve, em relação a cada Unidade da Federação, um planejamento racional de*

modo que venham a ser atendidas adequadamente as crianças que, em cumprimento a obrigatoriedade escolar, estarão frequentando a escola (DAM, 1968d, p.05)

De acordo com o INEP, a melhoria dos fatores qualitativos teria reflexos nos fatores quantitativos, pois influiria diretamente no fluxo escolar. Torna-se assim, (...) *em muitos casos, mais econômico o esforço pela melhoria qualitativa do que as de atendimento quantitativo, com ou sem perigo de deterioração da escola* (DAM, 1968d, p.03).

Em sua forma de “concretizar” a obrigatoriedade escolar, o INEP entendia que algumas medidas já adotadas em caráter experimental poderiam servir de base para as ações. Assim, observamos que o experimentalismo pedagógico dos anos de 1950/1960 (oriundos de uma cultura de trabalho cunhada na gestão de Anísio Teixeira) continuava a ser um elemento importante para o planejamento das ações do órgão, à medida que se poderia testar, verificar os resultados obtidos e generalizar a ação posteriormente. Para exemplificar essa afirmação, utilizamos como base a sugestão dada pela instituição para a reformulação do ensino primário:

Não podemos esperar nem desejar que tal estágio de precário atendimento se prolongue e, assim, precisamos ir estudando maneiras de, em futuro próximo, evoluir para uma situação escolar mais satisfatória. Devem ser, por isso, destinadas certas escolas à realização de um trabalho de mais alto nível, servindo de campo experimental para novas técnicas de demonstração, para o aperfeiçoamento do magistério e de campo de aplicação de pesquisas educacionais (DAM, 1968d, p.06).

Podemos notar que a noção de planejamento do INEP estava calcada em bases experimentais, em que as ações deviam ter seus resultados testados e avaliados. É esse pensamento que o INEP vai buscar aplicar à realidade educacional dos anos de 1968-1970, a partir de sua ação na OP. Além disso, a pesquisa educacional seria subsidiária às ações experimentais, já que esta seria a responsável por apontar os principais problemas a serem solucionados (levantamentos) e produziria conceitos que poderiam ser aplicados a outras realidades que não às experimentais. Em outras palavras: a pesquisa como apoio fundamental para o planejamento, pois esta propiciaria conhecer a realidade educacional. Pinheiro resume bem os princípios científicos da experimentação, ao escrever um ensaio sobre a reformulação dos currículos:

No Brasil, já tivemos muitos programas ditos experimentais, mas que não atenderam às condições básicas para permitir uma experimentação válida, não sendo aplicados nas condições necessárias a um estudo científico, nem

avaliados em seus resultados. Assim, será necessário reiniciar a tarefa em bases mais seguras. Além dos cuidados próprios ao trabalho de elaboração de programas em geral, dever-se-á ter em vista que se trata de programas:

- Para uma determinada clientela;
- Com um objetivo geral bem definido;
- Dentro de um espírito que se fundamenta nas conquistas da Psicologia (PINHEIRO, 1972, p.05).

Não podemos esquecer que a OP era um projeto que buscava resultados em curto prazo. A estratégia utilizada pelo INEP foi a de utilizar resultados de pesquisas e experiências anteriores como subsídio de suas ações. Note-se que o órgão faz uma adaptação a sua forma de trabalho, mas sem perder a perspectiva da pesquisa experimental. Para exemplificar, tomamos por base as propostas do INEP para melhoria dos critérios de promoção em que foi utilizada como argumentação a experiência com esse instrumento avaliativo (prova) na Escola Guatemala. Assim:

(...) Experiência nesse sentido foi realizada na Escola Guatemala, onde, em novembro do ano em que a mesma passou a ser escola experimental do INEP, no Rio, os alunos estavam cursando o 1º ano foram submetidos a uma prova organizada por esse Instituto, nos moldes da que está prevista na Operação-Produtividade. Os referidos alunos prestaram, também os exames de fim de ano do Estado da Guanabara. A taxa de promoção do 1º e 2º ano, segundo a prova do INEP, foi 17% superior à que seria obtida se o critério adotado tivesse sido o daquele Estado (...) (MEC – INEP – CBPE – DAM, s/d, p.02)

Esse exemplo nos ajuda a compreender melhor como o INEP utilizava a experimentação como um elemento importante do planejamento educacional. Para a instituição, as metas da OP só seriam alcançadas se as medidas tomadas tivessem sido testadas, seja num contexto anterior, seja durante a execução do projeto.

Para o IPEA, a noção de planejamento educacional é outra. Segundo a instituição: *O atraso na educação básica do povo precisa ser recuperado, exigindo planejamento adequado e corajosa atitude, a fim de transpor para termos de realidade social concreta um dispositivo Constitucional utópico* (IPEA, 1968a, p. 01). Note que o planejamento seria o instrumento de transposição da realidade, como um elemento “mágico” que corrigiria a realidade educacional brasileira.

Além disso, a principal função do planejamento para o IPEA estava ligado ao cumprimento de uma medida legal, e não para que a escola brasileira estivesse amparada pelo planejamento para corrigir seus problemas e proporcionar qualidade a seus alunos. Assim, (...) *O planejamento educacional 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 (IPEA, 1968a, p. 01) [grifo nosso].

Fica claro que a noção de planejamento apresentada pelo IPEA caminhava muito mais para a planificação educacional, pois pensar em necessidades e estimativas permite olhar a realidade educacional de modo limitado, pensando apenas nas possibilidades matemáticas de estimar os problemas e propor metas para solucioná-las. Além disso, o planejamento efetuado pelo IPEA estava subordinado às formulações do PED, ao qual se integrava como executor da OP.

Segundo o PED, o planejamento estava baseado em metas a serem cumpridas, através de levantamentos estatísticos que apoiariam e direcionariam a “política racional” de atendimento escolar. Assim, as metas do PED seriam:

- a) levantamento da população escolarizável de 7 a 14 anos;
 - b) verificação da população escolarizada e déficit escolar existente na área;
 - c) levantamento da demanda de matrículas, para o necessário atendimento à população escolarizável;
- A seguir, serão quantificadas as necessidades educacionais, relativamente a espaço e instalações, professores, despesas de investimento e custeio. Após essa quantificação, serão tomadas medidas a curto, médio e longo prazos, a fim de permitir a execução da “Operação-Escola” a partir do ano de 1969 (PED, 1969b, p.30)

É interessante observarmos que as formulações do IPEA eram para o PED um elemento de extrema importância, pois seria através dos levantamentos estatísticos formulados e aplicados pelo IPEA que as metas a serem cumpridas pela OP seriam desenhadas, para o planejamento das ações com os Estados e Municípios (quantitativas e qualitativas).

O papel do IPEA nesse planejamento estava baseado na criação de etapas de trabalho (paralelas, mas interdependentes) para o cumprimento da obrigatoriedade escolar, prevista em lei.

O documento intitulado “Operação-Escola: Cumprimento da Obrigatoriedade Escolar da População de 7 a 14 anos nas Capitais e Grandes Centros Urbanos Estaduais” nos exemplifica a atuação do IPEA no planejamento das ações da OP:

Estudando-se a situação da população que interessa ao nível do ensino básico para 1966, com a ajuda dos dados disponíveis no Serviço de Estatística de Educação e Cultura, constatou-se que realmente seria possível atender-se, então, o preceito constitucional, com pequeno esforço financeiro, desde que abandonadas algumas concepções consagradas quanto à utilização do corpo docente e dos espaços escolares disponíveis (IPEA, 1968c, p.01).

Dessa forma, podemos concluir que o entendimento de planejamento do IPEA estava ligado ao cumprimento de metas quantitativas, com a racionalização dos recursos e maximização de uso dos elementos constituintes da rede. Uma visão planejada de educação, em que metas quantitativas são estabelecidas e devem ser cumpridas de modo que não afetem a política econômica em voga.

Para finalizar, podemos dizer que as visões de INEP e IPEA sobre o planejamento educacional eram complementares, pois cada órgão olhava para o cumprimento da obrigatoriedade escolar de maneira diferente, mas não excludente. Enquanto o INEP estava basicamente preocupado com a reformulação do ensino primário suas ações, de caráter qualitativo, buscavam na pesquisa e na experimentação pedagógica subsídios para planejar suas ações e cumprir metas. O IPEA entendia que o planejamento educacional era um instrumento que auxiliava o cumprimento das etapas de trabalho a serem alcançadas que se originaram nos levantamentos estatísticos e nas formulações matemáticas, para o cumprimento das metas já estabelecidas. O planejamento aqui pode ser entendido como o modelo de planificação educacional dos anos de 1960, apresentado por Psacharopoulos (1978), em que os processos obedeciam a uma lógica econométrica em sua formulação, onde o imperativo seria o de controlar processos e produtos por meio de mecanismos de controle dos gastos e mensuração da eficiência.

4.2.4

Seleção das áreas contempladas com a OP

Parece-nos claro que o principal objetivo da OP estava ligado ao cumprimento da obrigatoriedade escolar de sete a quatorze anos. A Constituição de 1967 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961 já previam essa medida. Além disso, a solução do problema da seletividade da escola brasileira não nos parecia um problema apenas de constructos legais, era antes de tudo político. O desenvolvimento econômico suscitava mão de obra qualificada para atuar na cadeia produtiva e para a formação de líderes que ocupariam postos importantes na burocracia estatal. A educação seria, então, o principal instrumento de progresso no sentido amplo – como instrumento de progresso social e como instrumento de expansão de oportunidades de emprego.

Outro dado que merece destaque refere-se à manutenção do próprio Governo Militar, no que tange a consolidação de um discurso ideológico de que o país era um estado democrático que tinha suas ações apoiadas nos anseios do povo. Assim:

À proporção que o País for retirado do atual estado de frustração, que se generaliza no povo, em relação às escassas oportunidades educacionais que lhe são oferecidas, o Poder Público crescerá na opinião popular, pela demonstração dada de capacidade para resolver um problema que desafia gerações (IPEA, 1968a, p. 01).

Porém, o PED entendia que a generalização da educação primária deveria ocorrer de forma gradual, de modo que critérios de escolha das cidades contempladas foram definidas. Assim,

No decorrer dos estudos que serviram de base à elaboração do Plano Trienal de Educação do Governo Costa e Silva, foi levantada a hipótese da viabilidade das Capitais dos Estados cumprirem imediatamente a obrigatoriedade escolar constitucional de escolarizar a população de 7 a 14 anos, a menos ao nível primário (IPEA, 1968c, p. 01).

Cumprir observar que o critério utilizado para selecionar as áreas que receberiam o projeto da OP era sobretudo econômico. A principal justificativa para a escolha de determinadas áreas onde se começaria a cumprir a obrigatoriedade escolar devia-se a alguns fatores: a) extensão territorial; b) população rarefeita nas zonas rurais; c) baixa renda “per capita” dessas regiões. Dessa maneira, forma entrecruzados os fatores acima com as dotações orçamentárias para a educação de Estados e Municípios e os dados do Censo Escolar de 1964 do Anuário Brasileiro de Estatística de 1966, de modo que se chegou às áreas que seriam contempladas com o projeto da OP. Assim,

De acordo com os estudos feitos, as Capitais e as cidades de maior desenvolvimento são as áreas que, no período de 1968 a 1970, o problema da escolarização de 7 a 14 anos, em nível primário deverá ser desassombrosamente encarado e devidamente solucionado (IPEA, 1968a, p. 02).

É interessante observar que os critérios de escolhas das cidades a receber o projeto da OP são estritamente econômicos. Variáveis como o rendimento escolar das redes de ensino, a taxa de aprovação/reprovação dos alunos dessas redes, o número real de crianças já escolarizadas nessa faixa etária nas redes, etc, são exemplos de variáveis que não foram levadas em conta. Os fatores econômicos referentes às redes foram o principal elemento a ser considerado.

Esse critério de seleção de áreas levanta dois problemas básicos: a) as cidades de maior desenvolvimento econômico possuem redes de ensino que possam absorver a demanda de alunos nessa faixa etária? b) as cidades escolhidas precisariam dessas medidas de expansão escolar? Nossas observações nos levam a pensar que se a rede de ensino pertencia a uma cidade desenvolvida economicamente, o cumprimento da obrigatoriedade escolar já poderia estar ocorrendo ou, pelo menos, que o déficit de crianças nessa faixa etária não fosse tão grande que merecesse ser escolhida para participar dessa ação governamental. Estas cidades poderiam ter acompanhamento técnico para que alcançassem a totalidade da população escolarizável.

Outro dado que merece nossa atenção refere-se ao modo como essas áreas de maior desenvolvimento econômico foram escolhidas de fato. Essa tarefa foi designada ao IPEA. No documento intitulado “Operação-Escola. Cumprimento da Obrigatoriedade escolar da população de 7 a 14 anos nas capitais e grandes centros urbanos”, a fórmula utilizada para se chegar a essas áreas foi minuciosamente descrita e merece ser melhor apresentada.

Segundo o documento, essas áreas foram escolhidas a partir de um estudo feito pelo IPEA que levava em conta os dados estatísticos relativos à população escolarizável. O dado mais curioso refere-se a esse material estatístico: são dados oriundos do Anuário Estatístico de 1966 e de dados das Secretarias de Educação do mesmo ano. A justificativa era simples:

Embora esteja trabalhando com dados levantados em 1966, o estudo é válido, pois se sabe que não há diferenças muito sensíveis, entre a população escolarizável (7 a 14 anos) à época estudada e a atual. Além disso, de 1966 até hoje houve expressivo aumento da capacidade física da rede escolar pública e do contingente de docentes, o que torna mais fácil o atendimento às crianças na faixa etária de 7 a 14 anos, nas Capitais, atualmente. Os investimentos adicionais realizados com os recursos do salário-educação e o crescimento explosivo do ensino normal asseguraram certamente, hoje, uma situação muito mais favorável que a observada então (IPEA, 1968a, p.03).

Note-se que a justificativa dada para a utilização dos dados de 1966 expressam um sofisma interessante: a opinião é dada como verdade. Em outras palavras: os investimentos oriundos do salário educação e o crescimento “explosivo” do ensino normal são tomados como fatores que por si só já modificavam a realidade educacional brasileira, oportunizando uma situação favorável à expansão escolar.

Podemos perceber claramente que a utilização de dados desatualizados como base estatística para a formulação de metas a serem alcançadas com a OP nos faz pensar que para o IPEA a realidade educacional era algo que se podia isolar e trabalhar com seus aspectos desarticulados com o contexto do qual estava inserido, partindo da ideia de que teríamos uma realidade imutável. Esse pensamento foi particularmente perigoso para o sucesso da OP, pois não levava em conta a realidade das escolas das redes de ensino e, principalmente, fazia projeções estanques, que não estavam baseadas na realidade modificada dos anos de 1968-1970.

Além disso, o argumento é contraditório, pois ao mesmo tempo que utiliza esses dados para justificar a necessidade da expansão escolar e a escolha das áreas a serem contempladas, a citação aponta que houve um aumento da capacidade física da escola pública brasileira. Fica claro que o argumento é muito mais político do que propriamente técnico.

Sobre o INEP, podemos dizer que toda a seleção das áreas foi uma tarefa do IPEA. Ao INEP, restou trabalhar com esses dados de realidade para projetar suas ações mais qualitativas. Podemos inferir sobre o (in)sucesso do projeto, pois se os dados não condiziam com a realidade do anos de 1968, as ações empreendidas no âmbito quantitativo e qualitativo estavam baseadas em hipóteses, o que poderia mascarar os reais problemas das redes de ensino.

Para finalizar, chamamos atenção a um último ponto. Este refere-se à responsabilização dos Estados e Municípios na eficiência do projeto. Após a seleção das áreas (com a participação das Secretarias com dados sobre a demanda escolar), a Secretarias deveriam abrir o Edital de Chamadas de Matrícula (na época correta – novembro de dezembro) e, a partir dele iniciar as matrículas para o próximo ano, porém não esquecendo que haviam restrições legais quanto ao não cumprimento dessa prerrogativa. Ou seja, seria responsabilidade das Secretarias a fiscalização das matrículas.

Além disso, seria responsabilidade dos Estados a realização do Censo Escolar no início do segundo trimestre do ano, para que ainda no terceiro trimestre do mesmo ano, as Secretarias pudessem se beneficiar dos dados coletados. Assim,

A execução do Censo permitirá o diagnóstico da situação escolar do Estado, bem como a identificação dos domicílios e dos casos individuais, (...) [dando] à administração do ensino instrumento válido para localizar novas unidades escolares, de acordo com a densidade de população infantil e a possibilidade de

localizar as crianças que, estando dentro da faixa da obrigatoriedade escolar, permanecem fora da escola.

Com fundamento no Censo Escolar deverá ser instituída a Fiscalização da Obrigatoriedade Escolar, por agentes estaduais ou municipais, novo tipo de autoridade pública a serviço da educação de todos, que devidamente preparada, ajudará a sociedade a escolarizar os seus menores (IPEA, 1968a, p.07-08).

Note-se que o Censo Escolar, além de ser uma responsabilidade dos Estados e Municípios, seria um instrumento de controle do cumprimento da obrigatoriedade escolar. Dessa forma, podemos dizer que a responsabilidade pelo cumprimento da obrigatoriedade escolar estava descentralizado, nas mãos dos Estados e Municípios, que seriam de certa maneira os cumpridores da prerrogativa legal.

4.3

Projeto da OP: vestígios de antecipação da Reforma de Ensino de 1º e 2º Graus

Iniciamos essa seção chamando atenção para algumas metas da OP que podem ser entendidas como antecipações de alguns pontos pertencentes à lei nº 5.692 de 1971. De acordo com o PED, a principal meta a ser alcançada no âmbito educacional estava relacionada à necessidade de integrar os aspectos sociais, culturais, políticos e econômicos da sociedade brasileira para que a população brasileira pudesse se beneficiar dos efeitos do desenvolvimento. Em relação à educação:

(...) fundada numa visão integrada de desenvolvimento, leva a colocar a Educação como instrumento do maior alcance para a consecução daqueles objetivos econômicos e sociais, organicamente. No momento em que, numa aventura calculada, se pretende dar grande impulso para a efetiva retomada do desenvolvimento, é preciso situar a Educação na primeira linha de ataque, expandindo-a e reformulando-a para que constitua, realmente, poderosa arma a serviço da aceleração do desenvolvimento, do progresso social e da expansão do emprego (PED, 1969a, p.10).

Porém, o PED (através da OP) previa uma mudança não só no acesso à escola com a expansão da matrícula para o cumprimento da obrigatoriedade legal prevista em lei. Uma reformulação maior estava sendo gestada nesse período e que visava criar as condições mínimas para que a mudança mais radical se concretizasse, consubstanciada no âmbito do que hoje chamamos de educação básica com a Reforma do Ensino de 1º e 2º graus e, no ensino superior com a Reforma Universitária de 1968.

Os principais vestígios encontrados do que seria uma antecipação de pontos da Reforma de 1º e 2º graus referem-se principalmente aos programas e currículos, que estavam ligados diretamente a meta da reformulação do ensino primário.

Além disso, é importante destacar que no âmbito do PED havia um outro programa que ocorria paralelamente à OP que estava destinado a

(...) expansão da rede escolar, orientados para o aumento da capacidade de atendimento às necessidades nacionais e educação, em nível superior, estão apoiados nas diretrizes que norteiam o Governo Federal no plano trienal da educação. Visam, diretamente, ao atendimento de algumas metas do “Programa Estratégico” e, indiretamente, a abrir caminho para um amplo e harmonioso desenvolvimento da democratização de oportunidade oferecida, em nível alto, a todos os brasileiros (PED, 1969b, p.31).

A Operação-Produtividade estava ligada diretamente a medidas de melhoria da absorção da capacidade existente no ensino superior, (...) através da racionalização do uso do espaço, do material e, sobretudo do tempo do pessoal docente, criando, aproximadamente, 180 mil vagas em 10 anos (PED, 1969a, p. 75).

No âmbito da OP, a reformulação dos currículos e programas do ensino primário e do primeiro ciclo do ensino médio produziria um (...) *fluxo regular de passagem do nível primário para o médio, uma vez que ela se pode dar a partir da 4ª série (...), além disso, (...) adicionar as matrículas de 5ª e 6ª séries primárias àquelas de 1ª e 2ª séries ginasiais, seria admitir, para todos os fins práticos, o mesmo nível e qualidade de escolarização (...)* (PED, 1969a, p.69).

É interessante observar que as medidas tomadas pela OP e pela Operação-Produtividade, mesmo que em nível de abrangência diferente, buscavam a adequação das redes de ensino às leis que estavam por vir.

A participação do INEP na Operação-Produtividade é facilmente verificada no cronograma de atividades (abaixo) da instituição. Em outras palavras, a atuação do INEP nas medidas de reformulação do ensino primário estava ligada à Operação-Produtividade, à medida que a organização dos critérios pedagógicos de promoção, avaliação e composição das turmas presentes na OP permitiam que se reorganizasse o fluxo escolar e criasse condições objetivas de fusão do ensino primário com o primeiro ciclo do ensino médio, criando posteriormente (1971) o então 1º grau.

De acordo com o cronograma de atividades da Operação-Produtividade:

Período	Atividade
De julho a setembro de 1968	Levantamento, pelas Secretarias de Educação estaduais, de dados relativos às cidades envolvidas na Operação-Produtividade. Esses dados, que deverão ser enviados ao INEP, são: 1 - número de alunos de 1ª série que estão cursando, no ano corrente, escolas públicas primárias, distinguindo novos e repetentes, discriminados estes últimos pelo número de anos que estão cursando a escola 2 - programas atuais do curso primário
Agosto a outubro de 1968	Preparo, pelo INEP, de uma prova-diagnóstico a ser aplicada a todos os alunos de 1º ano da rede escolar pública das cidades envolvidas na Operação-Produtividade. Objetivo da prova: oferecer subsídios para um estudo sobre os fatores que influem na produtividade do ensino - tipo de professor, métodos de alfabetização usados, material utilizado, carga horária etc.
Novembro e dezembro de 1968	2º levantamento de dados, a ser feito pelas Secretarias de Educação estaduais, que os enviarão ao INEP: 1 - exemplares das provas de promoção do 1º e 2º ano, que forem aplicadas, em fins de 1968, em cada cidade atingida pela Operação-Produtividade 2 - resultados dessas provas: percentagem geral de promoção dos alunos ao 2º ano e a outros tipos de 1º ano, se houver, e percentagens gerais de aprovação por matéria
De outubro de 1968	Preparo intensivo de líderes para dirigirem e avaliarem a reforma em seus Estados de origem (cursos de 1 a 2 meses cada, no INEP). Preparo de elementos que se encarregarão do aperfeiçoamento de diretores e professores em seus Estados de origem.

Fevereiro de 1969	Sugestões, pelo INEP, de critérios mais convenientes de promoção de 1º ao 2º ano, de programas para 1º e para 2º ano e de tipos de organização de turmas dos referidos anos escolares.
De março a dezembro de 1969	Assistência técnica, fornecida pelo INEP, às cidades envolvidas na Operação-Produtividade, para acompanhamento, adequação e avaliação do plano.

Fonte: Arquivo Pessoal Lúcia Marques Pinheiro (ABE)

A partir da adoção das medidas descritas no cronograma de atividades da Operação-Produtividade, seria possível ainda em 1969 produzir mudanças curriculares dos programas de ensino do 1º e 2º anos do ponto de vista da organização das turmas e da adequação de programas e critérios de promoção, além da orientação do professor. A partir de 1970, esses mesmos critérios deveriam atingir os alunos das 3ª e 4º séries.

Segundo o documento:

Serão considerados, ainda, outros problemas: programas para a 5ª e 6ª séries primárias; programas para uma escola integrada de 8 anos; entrosamento entre os cursos primário e médio, levantamento das atividades de trabalho que podem ser exercidas por egressos do curso primário, mediante preparo em serviço, levando-se em conta as necessidades do mercado de trabalho (Operação-Escola, s/d, p.05).

Além disso, é importante destacar que essa reformulação, que seria desenvolvida ano a ano e considerando a situação de cada Estado, era de caráter experimental, portanto sujeita a avaliações periódicas, permitindo que (...) *em pouco tempo, o ensino primário eleve a sua produtividade – os alunos serão atendidos adequadamente, aumentará o fluxo, diminuirão a repetência e a evasão e a escola formará produtos mais qualificados* (Operação-Escola, s/d, p.05).

Devemos chamar atenção para o caráter de experimentação que essa reformulação possuía. O INEP, com sua cultura de trabalho cunhada no experimentalismo pedagógico, mantinha mesmo em 1968 essa perspectiva.

Podemos observar que a relação entre a OP e a Operação-Produtividade estava referida a modificação dos currículos e programas do ensino primário e ensino médio (1º e 2º ciclo), de modo que esta reformulação proporcionasse uma mudança na estrutura organizacional do sistema de ensino brasileiro. Assim, os projetos estavam antecipando as mudanças que só ocorreriam em 1971 com a promulgação da lei da Reforma de Ensino de 1º e 2º graus.

Diante do exposto, podemos dizer que o INEP executava um projeto no âmbito do PED, do qual a OP e a Operação-Produtividade faziam parte, que já assinalava as mudanças que estavam por vir. Dessa forma, o papel do INEP nesse projeto é de extrema importância, pois foi através desse órgão que as principais mudanças pedagógicas de reformulação de currículos e programas foram testadas, avaliadas e definidas para que fossem previstas em âmbito nacional com a promulgação da Lei nº 5.692 de 1971.