

Associação Nacional de História – ANPUH

XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA - 2007

O Estado do Paraná, a Educação e a Implementação das Diretrizes da Lei 5692/71: apontamentos sobre o processo

Nadia G. Gonçalves*

Resumo:

O presente trabalho propõe-se a discutir como, nas Mensagens dos governadores do Estado do Paraná à Assembléia Legislativa, nas décadas de 1960 e 1970, são abordadas as seguintes questões: papel do Estado frente à Educação; e, quanto à lei 5692/71, suas diretrizes quanto à reorganização do ensino de 1º e 2º graus e seu processo de implementação. Pode-se destacar a permanência, nas Mensagens, em relação aos aspectos de expansão do sistema escolar, desenvolvimento e modernização administrativa. Depois da promulgação da lei 5692/71, nota-se maior detalhamento e sistematização no tratamento do tema, nas Mensagens, em um esforço de evidenciar-se o planejamento estatal e sua eficiência. Porém, não são abordadas as dificuldades de implementação dessas metas de modernização, e limitações na implementação das diretrizes da lei, em grande parte justamente por deficiências no aparelho estatal.

Palavras-chave: Lei 5692/71, Estado, desenvolvimentismo, reformas educacionais, Paraná.

Abstract:

The purpose of this paper is to discuss how, in the Communiqués of the governors of Paraná State to the Legislative Assembly in the nineteen sixties and seventies, the following matters are dealt with: the role of the State in Education; and, concerning Law number 5692/71, the directives for the reorganization of primary and secondary education and its implementation process. We may highlight the ongoing theme in the Communiqués concerning aspects of expansion of the school system, development and administrative modernization. After Law 5692/71 had been passed, greater detailing and systematizing can be seen when dealing with this issue in the Communiqués as an effort to show State planning and its efficiency. However, the difficulties of implementing these goals of modernization and the limitations of the implementation of the directives of the Law are not dealt with, mostly because of limitations in the State apparatus.

Key words: Law 5692/71, State, development, educational reform, Paraná State.

Neste trabalho discute-se como, nas Mensagens dos governadores do Estado do Paraná à Assembléia Legislativa, nas décadas de 1960 e 1970, são abordadas as seguintes questões: papel do Estado frente à Educação; e, quanto à lei 5692/71, suas diretrizes quanto à reorganização do ensino de 1º e 2º graus e seu processo de implementação.

A fonte principal é o discurso que cada governador faz na primeira sessão do ano, à Assembléia Legislativa estadual. Essa fala constitui-se, em geral, de uma abertura, em que é feito o balanço geral sobre as atividades desenvolvidas no ano anterior, e de relatório com

* Universidade Federal do Paraná (DTPEN/PPGE). E-mail: nadia_ggoncalves@ufpr.br

dados mais pormenorizados sobre as diferentes áreas de atuação do Estado, entre as quais, a Educação.

Para análise das Mensagens, o pressuposto essencial “é o de que um documento é sempre portador de um *discurso* que, assim considerado, *não pode ser visto como algo transparente*” (CARDOSO e VAINFAS, 1997: 377, *itálicos no original*). Trata-se de relacionar texto e contexto: “buscar os nexos entre as idéias contidas nos discursos, as formas pelas quais elas se exprimem e o conjunto de determinações extratextuais que presidem a produção, a circulação e o consumo dos discursos” (p.378).

Pierre Bourdieu, com a teoria dos campos, enfatiza este enfoque relacional, visando a demonstrar o sistema de relações existentes nos espaços sociais e sua dinâmica:

[...] a análise das estruturas objetivas – as estruturas dos diferentes campos – é inseparável da análise da gênese, nos indivíduos biológicos, das estruturas mentais, que são em parte produto da incorporação das estruturas sociais e da análise da gênese das próprias estruturas sociais: o espaço social, bem como os grupos que nele se distribuem, são produtos de lutas históricas (nas quais os agentes se comprometem em função de sua posição no espaço social e das estruturas mentais através das quais eles apreendem esse espaço) (1990: 26).

Bourdieu ressalta ainda as limitações de entendimento e de ação sobre uma dada realidade e os determinantes histórico-sociais que pesam sobre ela – embora considere que esta limitação configura, mas não determina a ação, sendo, porém, suficiente para criar padrões de comportamento.

A Educação nas décadas de 1960 e 1970, no Paraná, nas Mensagens dos governadores

Um dos aspectos presentes nas Mensagens, é a necessidade de modernização administrativa do Estado, justificada por sua ineficiência estrutural:

Entendeu o Govêrno fixar-se naqueles problemas que a conjuntura apontava como os de maior importância para a administração e que representavam, como em parte ainda representam, verdadeiro desafio à máquina administrativa esclerosada e obsoleta que encontramos, incapaz de dar condições, quer ao servidor público de melhor servir, quer ao Estado de servir-se dela para complementar o esforço do setor privado, com o mínimo indispensável à liberação dos pontos de estrangulamento que estavam sufocando a expansão de novas energias criadoras da coletividade, quanto mais para criar estímulos ao labor produtivo do povo. (Ney Braga, in PARANÁ, 1965:IX)

Um elemento identificado em todas as Mensagens é a função da Educação, neste processo: colaborar para o desenvolvimento do Estado e da sociedade, em especial nos aspectos econômico e social. Para tanto, é ressaltada a necessidade de expansão do sistema de ensino, em todos os níveis.

Na década de 1960, o papel da Educação está intimamente relacionado à formação de mão-de-obra qualificada:

O atual Governo do Paraná, por sinal, encara a Educação não só como um dever do Estado, mas inclusive como um fator de desenvolvimento econômico, pelo que pode representar como qualificação do trabalho humano, abrindo novas perspectivas do emprego especializado. (Ney Braga, in PARANÁ, 1965:86)

Êste é um dos pontos básicos, a que o atual Governo quer emprestar a sua melhor atenção, para poder dar uma contribuição positiva, eficiente e duradoura ao esforço regional pelo desenvolvimento. Ao lado da alfabetização em massa, o Governo quer dar ao ensino técnico maior ênfase que a qualquer outro. (Paulo C. Pimentel, in PARANÁ, 1966:XVI)

Na década de 1970, a relação da educação com o desenvolvimento aparece também com ênfase no âmbito sócio-cultural:

No setor da Educação e Cultura (...), o Governo esteve perfeitamente à altura das novas situações geradas na sociedade paranaense, em rápido desenvolvimento e, por isso mesmo, mais aguçada em suas aspirações de instruir-se e de bem preparar-se para o domínio das técnicas, ciências e artes. (Emílio H. Gomes, in PARANÁ, 1975:XII)

A relação altamente positiva entre nível de escolaridade e renda é indicador de que a educação se constitui um fator de alta significação a ser considerado em qualquer política governamental que vise ao desenvolvimento social e, mais especificamente, à elevação da qualidade de vida das populações menos favorecidas. (Ney Braga, in PARANÁ, 1980:47)

A reforma do ensino de 1º e 2º graus é abordada em todas as Mensagens, a partir da de 1972. Os comentários referem-se ao processo de implementação de suas diretrizes:

No setor da educação e cultura, o ano de 1971 caracterizou-se pelas providências iniciais para compatibilizar o funcionamento da rede estadual de ensino à filosofia e aos mandamentos da Lei Federal nº 5.692, [...] que estabeleceu novas normas e diretrizes para a educação nacional.

Foi instituído um Grupo de Assessoria e Planejamento – GAP, na Secretaria de Educação e Cultura, com a finalidade de planejar e implantar a reforma do ensino no 1º e 2º graus, nos moldes previstos pela nova legislação federal. Do trabalho do GAP resultou um Planejamento Prévio, documento aprovado, com recomendações, pelo Conselho Estadual de Educação. (Pedro V.P. de Souza, in PARANÁ, 1972:61)

O GAP elaborou o “Documento-Base para o Planejamento Prévio para Implantação do Sistema de Ensino de 1º e 2º Graus” (1971), considerando as metas estabelecidas pelo Plano Setorial de Educação e Cultura para 1972 a 1974, a saber:

a) expansão da rede escolar, de modo a atender um mínimo de 80% da população de 7 a 14 anos; b) extensão da escolarização na zona rural, tendo em vista o ensino fundamental; c) extensão gradativa da escolarização na zona urbana, visando o ensino fundamental; d) implantação do ensino de 1º grau, pelo menos, nas capitais dos Estados e Distrito Federal.

Além do Triênio, até o final da década: a) atendimento integral da população na faixa etária de 7 a 14 anos; b) implantação do ensino de 1º grau em todo o Território Nacional. (PARANÁ, 1971:259)

Este Plano envolvia também um cronograma de acompanhamento aos Estados para reformulação curricular, e fases de execução do mesmo¹. Assim, o GAP propõe um projeto de implantação das reformas educacionais, baseado em fases e grupos de municípios, organizados e selecionados por critérios demográficos, de recursos humanos e físicos, e de condições de acompanhamento, controle e avaliação. A operacionalização da proposta se daria da seguinte maneira:

A primeira fase seria desencadeada através da implantação das 1ªs, 5ªs e 6ªs séries do ensino de 1º grau nas áreas piloto, funcionando as 2ªs, 3ªs, e 4ªs do ensino primário e 2ªs e 4ªs do ginásio, com currículos adaptados. Na segunda fase, articular-se-iam as séries já implantadas com as subseqüentes, reduzindo-se o currículo antigo às 3ªs e 4ªs do primário e 4ªs ginásio; em seguida estariam funcionando apenas as turmas de 4ª séries primárias, que desapareceriam, finalmente na quarta fase, quando estariam funcionando integralmente os novos currículos do ensino de 1º grau. E em cada abertura de etapa de expansão seria inaugurada a primeira fase de expansão.

Do mesmo modo, as metas de escolarização serão ampliadas gradativamente. Os estudos preliminares revelaram déficits absolutos de vagas bastante grandes nos maiores centros urbanos e recursos escassos para superá-los; assim, torna-se necessário escalonar a expansão quantitativa nas quatro fases de modo a tentar alcançar uma taxa média de escolarização de 95% do grupo etário urbano de 7-14 anos.

Assim, as prioridades para construções e equipamentos de escolas deverão ser estabelecidas segundo os esquemas de etapas de fases descritas. (p.266-267)

Nas Mensagens dos anos seguintes, são apresentados informes sobre as etapas de implantação da reforma, ressaltando-se os quantitativos, que evidenciam a expansão do sistema de ensino, que vinha ocorrendo desde a década de 1960. Por exemplo, em 1967, entre todas as dependências administrativas, eram atendidos 825.913 alunos no Primário, passando-se a 1.223.797 em 1980 (1ª a 5ª séries).

A necessidade de uma reforma administrativa também é evidenciada, agora como decorrente da reforma do ensino:

Foi a Lei nº 5.692 com seu caráter de atualização do sistema de ensino de 1º e 2º graus que impôs uma nova atitude, fazendo com que a estrutura do planejamento educacional passasse a ser vista como um sistema mais amplo que deve prever e esquematizar estrategicamente as decisões sobre recursos, organização pedagógica e administrativa a serem adotadas na condução do processo educacional global. (Emílio H. Gomes, in PARANÁ, 1975:91)

¹ A própria lei 5692/71 estabelecia, em seu artigo 72, que “a implantação do regime instituído na presente Lei far-se-á progressivamente, segundo as peculiaridades, possibilidades e legislação de cada sistema de ensino, com observância do Plano Estadual de Implantação que deverá seguir-se a um planejamento prévio elaborado para fixar as linhas gerais daquele, e disciplinar o que deva ter execução imediata”.

Neste caso, o Plano Estadual de Educação, estabelecido para o período de 1973 a 1976, traz objetivos quantitativos e qualitativos para a expansão e o aperfeiçoamento de todos os graus de ensino, quanto a construção e equipamentos, treinamento de recursos humanos, elaboração de diretrizes curriculares e de um Sistema de Informações Educacionais, entre outros.

Em consonância com o discurso identificado nas Mensagens, o GAP, quando da análise da situação do sistema educacional para o planejamento das reformas educacionais, já havia alertado para as limitações do aparelho de Estado neste processo:

Sabe-se que a organização administrativa atual já se mostrava insuficiente e até inócua diante do sistema anterior; o que é proposto daqui por diante pressupõe padrões ainda mais eficientes do que os desejáveis até há pouco. E já não basta afirmar que não se dispõem de estruturas adequadas para enfrentar os graves problemas acumulados; é necessário criá-las o mais prontamente. Ou seja, ter-se-á que aceitar o desafio de transformar o necessário em possível. (PARANÁ, 1971:262-263)

Nas Mensagens não há indicações sobre os problemas enfrentados na implementação da reforma educacional e administrativa, que podem ser percebidos por outros registros, como pela avaliação feita por professores, nas escolas que foram alvo da etapa-piloto de implantação da lei, pelo Centro de Estudos e Pesquisas Educacionais:

Parecem situar-se num nível mais baixo de implantação os aspectos mais elaborados e inovadores da lei. Particularmente alarmante é a posição do objetivo “Proporcionar critérios para a efetivação do princípio de concentração e racionalização na estrutura e funcionamento do ensino de 1º Grau”, a respeito do qual os informantes opinaram que a escola não adquiriu melhores condições de trabalho, após a implantação da lei, quer nos aspectos técnicos, docentes, administrativos, físicos ou materiais. (WACHOWICZ e CARVALHO, 1974:110-111).

Outro exemplo está em uma palestra proferida pelo coordenador do GAP, Divonzir Gusso, em 1972:

Esse tipo de implantação evidentemente, não é fácil, todos nós sabemos. Nós temos procurado, no máximo, atender alguns critérios como sejam, os de possibilidade de controle. Uma das queixas maiores que há por parte de todos aqueles que estão empenhados na reforma, é a do suporte logístico, a do suporte técnico-administrativo. Não podemos fazer, e temos certeza que isso não é uma tarefa de curto prazo, montar isso – está naquela figura que fizemos de início, não podíamos montar, da noite para o dia, uma máquina administrativa eficientíssima que resolvesse todos os problemas decorrentes das nossas idéias sobre o que deva ser o sistema.

Estamos tentando fazer alguma coisa, estamos tentando modificar lentamente a estrutura administrativa da Secretaria e dos seus órgãos de apoio e em virtude disso, nós esperamos que a medida que esta reforma administrativa vá adquirindo feições próprias, vá adquirindo as suas características de eficiência, nós possamos, então, contar com aqueles mecanismos de orientação e controle que são

necessários para a efetivação da reforma, por isso ela é um pouco talvez lenta no início [...] (1972:8-9).

Além de ressaltar a preocupação com as dificuldades e limitações da Secretaria da Educação, no suporte da implementação das reformas, este trecho ilustra outro aspecto relacionado não só à idéia de racionalização, mas ao controle do processo, ou seja, à importância dada a este aspecto, pelo GAP.

Neste sentido, deve-se lembrar que avaliação, acompanhamento, supervisão e controle são elementos característicos, não só da lógica de planejamento, racionalização e modernização administrativas, que já vinham sendo indicadas nas Mensagens desde a década de 1960. Todos esses elementos, mas principalmente o controle, se fortalecem como necessidade administrativa, a partir do golpe militar, aliados aos argumentos da segurança nacional, caracterizando a tendência mais centralizadora das políticas do período.

Algumas considerações sobre a Educação e a lei 5692/71, no Paraná, nas Mensagens dos governadores

Um aspecto que se destaca, na leitura das Mensagens, é a ênfase ao desenvolvimento, à modernização, à racionalização e ao planejamento do Estado, como elementos constantes, não somente se referindo à Educação, mas também a ela, e com mais força, a partir de 1971.

Este tipo de discurso permeia as mensagens do período, e parece ser um esforço legitimador das ações dos governos militares e das reformas administrativas estabelecidas no período, com maior ênfase no planejamento na década de 1970, entendido como elemento decisivo na eficácia da ação do Estado (TRINDADE e ANDREAZZA, 2001:115).

Por outro lado, Oliveira (2001) indica que, apesar desse discurso visando ao desenvolvimento do Estado permear todo o período militar, ele tem início mais efetivo, no Paraná, em 1961, a partir da administração Ney Braga. Devido aos temores de quebra de unidade territorial, fruto de uma série de eventos relativamente recentes na sua história, e de evasão de divisas, começa a ser gerado no Paraná um projeto de industrialização do Estado.

Segundo o autor, Ney Braga assumiu tal projeto, enfatizando a racionalização da máquina administrativa, a fim que esta pudesse impulsionar o desenvolvimento econômico do Estado, e o discurso desenvolvimentista, então em destaque no plano nacional, encontrou ampla ressonância no Paraná, que investe pesadamente em infra-estrutura, em especial por meio da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná (Codepar). No caso

específico da Educação, é criada a Fundação Educacional do Estado do Paraná – Fundepar – em 1962, para administração do Fundo Estadual de Educação.

A Educação, neste contexto, é compreendida como elemento de base para o desenvolvimento, para possibilitá-lo, daí ser agregada à preocupação, por meio, inicialmente, da ênfase em sua expansão.

Quanto aos efetivos avanços em direção à almejada racionalização e à modernização da máquina administrativa, nas Mensagens não aparecem os problemas relacionados a essa questão, o que pode ser identificado por meio de outras fontes. Há que considerar, neste caso, tanto o papel que as Mensagens cumpriam, no sentido político, o balanço de realizações anuais, quanto no histórico, de registro de gestão, sendo assim compreensível a omissão ou minimização das dificuldades, ao menos daquelas decorrentes da própria gestão, uma vez que as dificuldades conjunturais sempre são mencionadas. Mais uma vez, a questão das representações deve ser considerada.

A lei 5692/71, embora traga a necessidade de mudanças estruturais no sistema educacional, parece vir ao encontro de uma tendência que já se desenhava na política educacional paranaense, como quando estabelece como um dos objetivos do ensino de 1º e 2º graus, em seu artigo 1º, a qualificação para o trabalho, além de “proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, [...] e preparo para o exercício consciente da cidadania”, ou ainda quando estabelece a necessidade de expansão do sistema de ensino, embora esta expansão parecesse mais confortável quando feita sem a pressão da lei, mas como realização espontânea do governo estadual.

BIBLIOGRAFIA E FONTES

BOURDIEU, Pierre. **Lições da aula**. São Paulo: Ática, 1988.

_____. **Coisas ditas**. São Paulo, Brasiliense, 1990.

CARDOSO, Ciro F. e VAINFAS, Ronaldo. História e análise de textos. In: _____ (Orgs.) **Domínios da história: ensaios de teoria e metodologia**. Rio de Janeiro: Campus, 1997. pp. 375-399.

CHARTIER, Roger. **A história cultural. Entre práticas e representações**. Lisboa: Difel, 1988.

GUSSO, Divonzir. **Palestra proferida no III Encontro de Secretários da Educação e Cultura, realizado de 9 a 14 de Julho de 1972**. Mimeo.

OLIVEIRA, Dennison de. **Urbanização e industrialização no Paraná**. Curitiba: SEED, 2001.

PARANÁ. **Mensagens apresentadas à Assembléia Legislativa do Estado**. Curitiba: Imprensa Oficial, 1961 a 1980.

_____. **Documento-base para o planejamento prévio para implantação do sistema de ensino de 1º e 2º graus**. Curitiba: Fundepar, 1971.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento. **Estatísticas Educacionais no Paraná (1971-1981)**. Curitiba: SEP, 1982.

TRINDADE, Etelvina M.C. e ANDREAZZA, Maria L. **Cultura e educação no Paraná**. Curitiba: SEED, 2001.

WACHOWICZ, Lílian A. e CARVALHO, Maria H. S. O. (coord.) Avaliação da implantação da reforma de ensino de 1º grau nos municípios-piloto do Estado do Paraná. **Currículo**, Curitiba: MEC/ Inep/ SEED-PR/CEPE, n.11, dez/1974.