

**QUALIDADE DO ENSINO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA:
a primeira avaliação sistêmica no município do Rio de Janeiro**

Raquel Balmant Emerique

Pesquisadora colaboradora no CPDOC/FGV

raquelemerique@yahoo.com.br

RESUMO

A qualidade do ensino é abordada neste artigo dentro de uma perspectiva histórica, tomando como fonte o relatório redigido por Anísio Teixeira no início de suas atividades como Diretor Geral da Instrução Pública do Distrito Federal (1931-1935). Neste documento estão presentes os resultados da primeira avaliação sistêmica realizada no município do Rio de Janeiro referentes ao ensino fundamental e reflexões germinais sobre a qualidade da oferta escolar brasileira.

Palavras-chave: Instrução pública; expansão escolar; avaliação sistêmica; qualidade do ensino; Anísio Teixeira.

ABSTRACT

The present article's approach on teaching quality is in a historical perspective and has had as its source the written report of Anísio Teixeira, when he first started as the Director of Public Education of the Federal District (1931-1935). In that paper we find the results of the first systemic evaluation that has been realized in the City of Rio de Janeiro, concerning primary education, and some germinal considerations on the quality of the Brazilian schools that were available at the time.

Keywords: Public education, school expansion, systemic evaluation, teaching quality, Anísio Teixeira.

QUALIDADE DO ENSINO EM PERSPECTIVA HISTÓRICA: a primeira avaliação sistêmica no município do Rio de Janeiro¹

Raquel Balmant Emerique

Não basta haver escolas para os mais capazes, é indispensável que haja escolas para todos. Não basta haver escolas para todos, é indispensável que todos aprendam (Teixeira, 1932: 328).

A partir de meados da década de 1990 os sistemas escolares brasileiros foram se habituando às avaliações externas promovidas em âmbito estadual, federal e internacional, em todos os níveis de ensino com exceção da pós-graduação, que ficou ao encargo da CAPES². Algumas dessas avaliações estão submetidas à coordenação do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Esse convívio – de certa forma imposto – não foi fácil e após uma década ainda atrai desconfiança de muitos que consideram essas avaliações frutos de políticas neoliberais, da globalização, da reestruturação produtiva e da intervenção de agências internacionais de fomento à educação. No entanto, a primeira avaliação sistêmica realizada no município do Rio de Janeiro ocorreu em 1931, antes, portanto, da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), do Relatório *Coleman* (1966), e bem antes do Consenso de Washington (1989). É verdade que as teorias do capital humano estão em gestação nos Estados Unidos desde a década de 1920, porém, elas só se tornaram conhecidas nos anos de 1950 e somente na década de 1960 foram amplamente difundidas através dos escritos de Theodore Schultz³. Os “*tests de aferição da eficiência da escola pública*” foram conduzidos por Anísio Teixeira, Diretor Geral da Instrução Pública do Distrito Federal, que deu início a esse projeto no mesmo ano em que assumiu esse cargo.

Acontecimentos marcantes na história da educação antecederam essa experiência: em 1930, ano da Revolução, o Ministério da Educação e Saúde foi criado. No ano seguinte, e o mesmo dos *tests*, o Ministro Francisco Campos empreendeu a primeira grande reforma educacional de caráter nacional, criando o Conselho Nacional de Educação e procedendo à organização do ensino secundário e comercial. No período de 1927 a 1930, o Distrito Federal passou por um “*surto renovador*” - palavras de Anísio Teixeira referindo-se à Reforma da Instrução Pública

¹ Este texto faz parte da tese de doutoramento *Imagens da Qualidade do Ensino. Por uma Sociologia dos estabelecidos e outsiders da educação*, defendida no PPCIS/UERJ em novembro de 2007, sob orientação da Dr^a Helena Bomeny (Emerique, 2007). Quero expressar nessa oportunidade os meus agradecimentos a FAPERJ pelo apoio através de bolsa de estudos e aos examinadores deste trabalho: Dr^a Zaia Brandão (PUC-Rio), Dr. Marcio da Costa (UFRJ); Dr^a Angela de Castro Gomes (UFF) e Dr. João Trajano Sento-Sé (UERJ).

² Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior.

³ Saul (2004) oferece um panorama das teorias do capital humano desde sua gênese até os dias de hoje.

promovida por Fernando de Azevedo. O objetivo da reforma era estruturar o campo educacional conferindo-lhe autonomia e a universalização do acesso à educação pública gratuita ao conjunto da população, sendo encabeçada por um grupo de intelectuais envolvidos com a causa da renovação do ensino e da promoção de um sistema escolar aberto, em moldes modernos e fundado em padrões racionais de organização e de funcionamento (XAVIER & FREIRE, 2005). O fato é que o Distrito Federal e outros centros urbanos já vinham passando por reformas educacionais desde o início da década de 1920⁴. Carneiro Leão (1922-1926) se encarregou de iniciar esse “*surto renovador*” na capital federal e juntamente com Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira procedeu a um amplo conjunto de reformas. Apesar de adotarem concepções doutrinárias nem sempre coincidentes, os três reformadores construíram uma linha de continuidade dentro dos projetos de políticas educacionais da capital federal⁵. Assim, do início da década de 1920 até o início do Estado Novo, em 1937, os educadores enfrentaram uma tradição social e política que tornava privada a ordem pública, fato que se refletia na educação através da dualidade do sistema escolar (PAULILO, 2003, NUNES, 2001).

Como manda o figurino, o relatório de Anísio Teixeira, publicado em 1932, proporciona a “*photographia do nosso systema escolar*” através dos números da educação, juntamente com um diagnóstico da situação encontrada em sua administração, o desempenho dos estudantes nos *tests* de aferição da aprendizagem, comparações com os resultados de outros países e comentários sobre as tendências da educação no mundo. Relatava, ainda, as “políticas públicas” voltadas para a melhoria da eficiência do sistema escolar, mas que fique claro que o autor não empregou a expressão “políticas públicas” no relatório: a palavra era *reforma*, muito mais condizente com o espírito da época. O relatório também apresentava os aspectos doutrinários que orientavam as ações empreendidas e, por fim, encaminhava uma reestruturação do setor sob sua direção. O diferencial do relatório de Anísio Teixeira para os que encontramos nos dias de hoje é que, além de uma redação muito agradável, nota-se a utilização rarefeita da expressão *qualidade do ensino*, presente uma única vez em suas 63 páginas.

Para Anísio Teixeira o aspecto mais impressionante dos problemas da educação pública do Distrito Federal era a insuficiência das escolas para atender as crianças em idade escolar. Isso

⁴ Os movimentos de reformas educacionais aconteceram em diversos estados brasileiros. Segundo Clarice Nunes (2001), esses movimentos difundiram a lógica de institucionalização do modelo paulista de escolarização. As equipes saíam de São Paulo e lideravam as equipes locais de governo e disseminavam uma escola que se caracterizava por certas práticas pedagógicas e mecanismos de inspeção, na tentativa de criar sistemas de ensino. O maior símbolo desses movimentos foram os grupos escolares - prédios construídos especialmente para atenderem finalidades pedagógicas.

⁵ Anísio Teixeira encabeçou a reforma da instrução pública da Bahia no ano de 1925 e, em 1931 foi chamado a dar continuidade às reformas do Distrito Federal. Contudo, desde a primeira experiência na Bahia, já se mostrando muito impressionado com os sistemas escolares norte-americanos e europeus, Anísio esboçava as suas primeiras críticas ao modelo paulista por se limitar à escolaridade primária e à formação docente. Foi no Distrito Federal que o afastamento das demais concepções da Escola Nova se desenvolveu de forma mais substantiva (NUNES, 2001).

justificava toda a impaciência das reclamações do público, pois as crianças da capital do país deveriam ter o direito às oportunidades elementares da educação primária e não a tinham a contento. O Rio de Janeiro havia atendido em 1931 apenas a 45% das crianças de 6 a 12 anos de idade, que formava um conjunto de 196 mil indivíduos⁶. Contudo, Anísio Teixeira não era adepto da expansão do sistema escolar tal como ele se encontrava, mesmo que as escolas apresentassem a melhor infra-estrutura possível. O problema para ele envolvia o ajustamento da escola às necessidades dos brasileiros de modo que ela se tornasse “*útil, eficaz e proveitosa*” aos que buscavam educar-se. Fazendo coro com aqueles que condenavam a dualidade no sistema escolar - que reservava os níveis escolares mais altos para os privilegiados e os mais baixos para os desfavorecidos - Anísio expressava-se aliviado por tal escola (a da elite) não ter se expandido ainda e o fez em referência aos resultados colhidos nos testes de desempenho dos estudantes.

A fotografia que o diretor geral e seus contemporâneos viram foi:

Quadro 1. Número de matrículas no ensino primário no Rio de Janeiro (DF) em 1931 por ano [série] escolar.

1º ano	2º ano	3º ano	4º ano	5º ano	Total
40.462	19.496	13.925	7.703	4.172	85.785

Fonte: Relatório da Instrução Pública de 1931 (Teixeira, 1932).

Os recursos disponíveis à época não permitiam a Anísio Teixeira definir prontamente se a queda brusca de matrículas de um ano para outro, pior do 1º para o 2º (caindo para menos da metade), era decorrente da evasão ou da repetência escolar. O diretor geral não acreditava que essa escola

⁶ Segundo Horta (1998), a Constituição Imperial de 1824 afirmou a gratuidade da instrução primária para todos os cidadãos como uma das formas de garantir a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. Em 1827, a gratuidade foi reafirmada, determinando a criação de escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos. Em 1834, o Ato Adicional transferiu para as províncias a competência de legislar sobre a instrução pública e sobre estabelecimentos próprios para promovê-la. No Rio de Janeiro o Regulamento de 1854 estabeleceu a instrução obrigatória para todas as crianças acima de sete anos com a prescrição de penalidades ao descumprimento dessa norma. Em 1879, com a reforma do ensino primário e secundário do município do Rio de Janeiro, essas modalidades passavam a ser livres, porém tornava obrigatória a instrução das crianças de ambos os sexos até quatorze anos de idade que morassem a uma determinada distância da escola pública. A defesa da obrigatoriedade escolar, presente entre os intelectuais do final do Império, não foi suficiente para consagrá-la como princípio federativo no início da República. A Reforma Benjamin Constant de 1890 definiu a instrução primária como livre, gratuita e leiga, deixando a obrigatoriedade de lado. O mesmo ocorreu com a Constituição de 1891 - como os estados teriam dificuldades de arcar sozinhos com a expansão quantitativa das escolas, a educação primária foi assumida pelas Constituições Estaduais como tarefa pública não obrigatória, com exceção dos estados de São Paulo, Santa Catarina, Mato Grosso e Minas Gerais. A obrigatoriedade também foi debatida nas diferentes reformas estaduais da década de 1920, mas não havia nenhum dispositivo que garantisse a oferta da instrução primária para todos. Antes de 1930, a obrigatoriedade escolar dos pais e do poder público não encontrou lugar e foi, somente, na Constituição de 1934 que ela foi consagrada na forma legal, juntamente com a gratuidade escolar.

tivesse capacidade de manter seus alunos e ironizou afirmando que o 4º e o 5º anos do ensino primário eram preparatórios para o “*doutorado*”, pois, desde já, esses sobreviventes estavam predestinados para o ensino superior - essas séries, em condições ideais, estavam reservadas para as crianças de 10 e 11 anos de idade.

Anísio Teixeira, observando que as crianças, em sua maioria, freqüentavam apenas os três anos iniciais da escola primária, criticou o sistema escolar brasileiro em comparação com os sistemas em expansão nos “*países civilizados*”:

Os sistemas escolares modernos, para darem o mínimo de educação indispensável à vida civilizada, dependem seis a oito anos em cursos de mais de 180 dias, com dias escolares de seis horas em média. Nós, com três anos de curso, períodos anuais de 160 dias em média e dias escolares de quatro horas, não poderemos fornecer, salvo milagre, o mínimo equivalente aos das nações civilizadas. Para o brasileiro, porém, se diz que é bastante “saber ler uma notícia de jornal, o nome das ruas nas esquinas e fazer certo a conta com o vendeiro”. Será preciso um curioso poder de imaginação para julgar que isso salva o Brasil e resolve os problemas da educação nacional. (TEIXEIRA, 1932: 308-309)

O ideal de Anísio - quem sabe, a sua concepção de *qualidade de ensino* - era uma escola que, além de alfabetizar, ensinasse a “*viver melhor*”. Além de não se contentar com a tríplice função atribuída ao ensino primário - ensinar a “*ler, escrever, contar*” - Anísio Teixeira julgava que a escola sequer cumpria esse papel. Dizia que não era por “*luxo de pedagogia*” que ele se debatia por melhorar os programas, os métodos, os prédios e a formação dos professores. Se isso não fosse feito, a modestíssima missão de alfabetizar fracassaria em vista do quadro apresentado acima⁷.

O ensino “*a toque de caixa de leitura, escrita e contas*” não ajudaria em nada as crianças do povo, pois elas precisavam encontrar algo mais na escola que fosse semelhante ao que os alunos “*aquinhoodos da fortuna*” tinham em suas casas, ou seja, um “*ambiente civilizado, com sugestões de progresso e desenvolvimento, oportunidades para praticar nada menos do que uma vida melhor, com mais cooperação humana, mais eficiência individual, mais clareza de percepção e de crítica e mais tenacidade de propósitos orientados*” (TEIXEIRA, 1932: 310). Isso tudo indica que Anísio Teixeira reconhecia as desigualdades sociais como um forte embaraço para o progresso escolar das crianças pobres e a escola deveria compensar essas

⁷ Desde a reforma educacional na Bahia (1925), Anísio Teixeira criticava o modelo de Sampaio Doria que, no início dos anos 20, em nome da erradicação do analfabetismo, propôs a reforma da escola primária reduzindo a escolaridade de quatro para dois anos. Esse modelo foi revogado em 1925 e passou a ser evitado, porém o “*aligeiramento*” da escolaridade era um padrão que agradava a muitos e contrapunha-se ao modelo do ensino integral que Anísio abraçava como o melhor padrão de educação popular (Ver NUNES, 2001).

desigualdades. Um dos argumentos que usava para isso era que além dessas crianças não terem em casa livros e nem hábitos de leitura, nem pais que lessem, não tinham sequer a necessidade de ler, pois, para a vida que levavam isso era dispensável. A missão escolar era maior do que se imaginava porque não envolvia apenas a expansão das vagas, a eficiência do sistema, a mudança de conteúdo e de programa escolar e nem mesmo a alfabetização. Envolvia uma escola capaz de converter os seus usuários à sua causa, aos seus princípios, à sua finalidade. Havia um problema cultural muito grande a ser suplantado. E o problema maior era a percepção que o povo alimentava de que o acesso à instrução era um instrumento suficiente para dar a passagem para a classe privilegiada dos “*funcionários e doutores*”. A educação que o povo almejava, segundo Anísio Teixeira, não elevava os “*hábitos de vida*”. Aqui faz-se necessário um parêntese: é que a escola em um centro urbano deixava de ser uma extensão do campo familiar (privado) e religioso, pois integrava-se a uma rede ampla desenhada pelos poderes públicos. Assim, o espaço escolar (material e simbólico) tinha que se relacionar com uma mentalidade moderna. Toda a política educacional de Anísio Teixeira envolvia intervenções que pretendiam alterar profundamente o *habitus* pedagógico da população, visando reformar também os costumes das famílias. Segundo Clarice Nunes:

A formação desse espírito público exigiu o alargamento da concepção de linguagem escolar, superando-se o tradicional domínio do oral e do escrito para construir todo um sistema de produção de significados e interação comunicativa. Assim, onde e quando isso foi possível, os espaços de aprendizagem se multiplicaram: não apenas na sala de aula, mas também as bibliotecas, os laboratórios, a rádio-educativa, os teatros, os cinemas os salões de festas, os pátios, as quadras de esporte, os refeitórios, as ruas, as praças, os estádios esportivos (NUNES, 2001: 105).

O padrão de atendimento escolar ideal para o Diretor da Instrução Pública do Distrito Federal era aquele que oferecesse mais do que a alfabetização, que permitisse a superação do problema da seletividade e que oferecesse o maior número possível de anos de escolarização (produtiva). Mas isso não deveria ser feito com a simples transposição de um sistema escolar de uma cultura para outra, porque a educação não se presta a produzir uma civilização. Ela é fruto de uma civilização. Exemplificando com casos ocorridos no Caribe, onde o sistema escolar norte-americano foi transposto a ponto de haver escolas em excesso, Anísio Teixeira mostrava que essas escolas eram “*inadaptadas*” ao povo a que serviam, daí concluiu que “*a educação implantada veio a ser um problema e o maior deles, ao invés da prometida redenção*”. Talvez aqui encontremos outra singularidade na concepção de educação desse relatório: “*É que a*

educação é a função normal e regular da vida das sociedades e não um instrumento especial, que, como uma alavanca, eleve-lhes o progresso a alturas predeterminadas” (TEIXEIRA, 1932: 311).

No relatório, Anísio Teixeira critica não somente as condições encontradas no sistema escolar que dirigia, mas também o fato dele não oferecer uma estrutura que permitisse a sua avaliação permanentemente e, por essa razão, o diretor empenhou-se, desde que assumiu o cargo em outubro 1931, na reestruturação da Diretoria Geral, propondo a criação de vários serviços especializados a fim de acompanhar o progresso alcançado pelo sistema escolar. Até então não era possível saber se as crianças freqüentavam diariamente a escola, aspecto fundamental para a segurança dos resultados escolares, e não se sabia em que momento a criança a abandonava⁸ - não se sabia muito sobre o acesso e a freqüência escolar. A não realização do censo escolar e o desconhecimento geral do sistema tornavam impossível aferir a sua eficiência⁹. Os números do levantamento das matrículas apresentavam indícios de que a “*repetição de ano*” era bastante alta. Cada ano escolar, segundo o diretor, representava um sistema escolar inteiro em função da forma anárquica da relação idade-série. Ao observar os dados disponíveis, Anísio Teixeira constatou que alguns alunos poderiam ter feito até seis vezes a primeira série por causa da idade que apresentavam. Dos alunos no 1º ano, apenas 30% não indicavam atraso escolar (freqüentando a série com a idade correspondente), do 2º ao 4º ano, por volta de 17%, e no 5º ano o percentual era 18,5%. A dificuldade era saber se por causa do acesso limitado à escola (falta de vagas ou distância de casa) os alunos entravam com idade avançada no sistema escolar e isso se refletia na distribuição dos alunos pelas séries escolares ou se o que estava retratado era reprovação, propriamente.

Tabela 1. Distribuição dos alunos das escolas primárias do Distrito Federal por unidade e por ano escolar (março de 1932).

Idade	1º Ano	2º Ano	3º Ano	4º Ano	5º Ano	Total
7	12.089	677	53	-	-	12.819
8	11.028	2.783	581	23	1	14.416

⁸ José Horta (1998) comenta que a Emenda Constitucional n. 12/1926 acrescentou ao artigo 72 da Constituição a afirmação da obrigatoriedade escolar para o ensino primário, cabendo a União e aos estados a decretação das medidas compulsórias. Mas esse direito só se consolidou com a Constituição de 1934. No âmbito sociocultural, havia um entendimento que a formação elementar, em termos de alfabetização, era um direito educacional que atendia as necessidades mínimas da população.

⁹ Na proposta de Anísio Teixeira estava prevista a criação de 14 novas subseções na inspeção escolar, dentre elas as seções de: matrículas e freqüência escolar; classificação e promoção dos alunos; programas escolares; prédios e aparelhamentos escolares; estatística e cadastro; além do Serviço de Testes e Escalas.

9	7.698	4.137	1.689	289	15	13.828
10	5.206	4.578	2.855	986	165	13.790
11	2.766	3.990	3.707	1.717	592	12.792
12	1.347	2.542	3.362	2.292	1.129	10.672
13	267	653	1.318	1.681	1.235	5.154
14	45	122	311	600	768	1.846
+ 14	16	14	49	115	267	461
Total	40.462	19.496	13.925	7.703	4.172	85.758

Fonte: Relatório da Instrução Pública de 1931 (Teixeira, 1932).

Há certos escritos em relatórios que são muito comuns, como por exemplo: *“Fato mais significativo, porém, desejo retirar dos dados estatísticos. E é que, se eles permitem diagnóstico geral dos erros e males, são, entretanto, lamentavelmente precários para guiar a terapêutica”* (TEIXEIRA, 1932: 322). O diagnóstico referido foi a primeira aferição objetiva de desempenho dos alunos do ensino primário do Distrito Federal. Para Anísio Teixeira, a justificativa para essa medida – tornando indispensável a sua incorporação às práticas corriqueiras de um sistema escolar – era o fato irreversível da expansão do ensino e do regime compulsório de escolaridade (que começava a se delinear). O diretor geral explicava no relatório que enquanto a escola se apresentava como um aparelho seletivo destinado a poucos, a sua ineficiência era irrelevante – pouco importava saber sobre quem falhava. A *“mortandade”* era o espírito dessa escola e, por isso, naturalmente aceita por todos. A seletividade visava recrutar os mais capazes para prosseguir com os estudos. O problema é que a *“civilização contemporânea”* alterou o papel da escola, tornando-a uma necessidade universal e absoluta. O fato que comprovava essa mudança, conferindo centralidade à escola, cita o autor, era a discussão da elevação da escolaridade até o nível secundário ou até os 18 anos de idade em algumas nações.

Anísio Teixeira defendia a idéia de que a massificação do ensino modificava o conceito de rendimento escolar. No primeiro momento, a cultura da seletividade transformava a reprovação em *“índice da qualidade do ensino”* (TEIXEIRA, 1932: 328) e, ainda que os critérios de julgamento dos professores fossem falhos, eram eficazes, pois atendiam ao propósito de depurar a elite intelectual e os profissionais da sociedade – *“a fina flor da população”*. E é aqui que pela primeira e única vez aparece no escrito de Anísio Teixeira a expressão *“qualidade do ensino”* – como característica da instituição escolar que não se constrangia e nem se negava a filtrar a sua clientela. No momento em que a escola passou a ter a obrigação de ensinar a todos, porque os elementos da cultura se tornaram indispensáveis para se viver na sociedade moderna, o problema se inverteu, pois o aluno reprovado atestava o fracasso da instituição e não mais a sua excelência.

O aparelho selecionador perdia a sua razão de ser. A *qualidade* estaria na instituição capaz de ensinar a todos. Com isso, o desafio da educação moderna consistia em ser eficiente com o sistema escolar massificado.

Desde o início do século XX os processos de verificações objetivas dos resultados escolares vinham se desenvolvendo em países como os Estados Unidos, e no momento que foram adotados por Anísio Teixeira eles se encontravam graduados em escalas que pretendiam apurar a eficiência do sistema e do rendimento escolar dos alunos. Mesmo diante da dificuldade de realizar este tipo de exame com “*grandes massas de alunos*”, Anísio Teixeira entendia que a tarefa de “*familiarizar o meio escolar do Rio de Janeiro com tais fatos necessários para uma avaliação, em grosso, da uniformidade e rendimento das escolas públicas do sistema*” era urgente (TEIXEIRA, 1932: 328). Assim, os testes aplicados pretendiam avaliar como as escolas ensinavam as “*artes escolares*” essenciais de ler e contar¹⁰:

Tabela 2. Número de participantes no teste de desempenho do ensino primário de 1931 segundo o tipo de prova realizada e o ano escolar.

Ano escolar	Teste de leitura e compreensão de sentenças	Eficiência do ensino de operações fundamentais de aritmética	Eficiência no ensino de frações e raciocínio
1º ano	7.086	-	-
2º ano	6.488	6.501	-
3º ano	4.798	4.968	-
4º ano	-	-	3.291
5º ano	-	-	2.072

Fonte: Relatório da Instrução Pública de 1931 (TEIXEIRA, 1932)

No 1º ano escolar foram avaliados apenas os alunos que tinham sido aprovados para o 2º ano. Das 24 questões do teste, os alunos acertaram 4,64 em média. Anísio destaca que um número grande (1.965 alunos) de alunos não conseguiu responder a uma única questão que envolvia ler a sentença explicativa e completar a frase. Já no 2º e 3º ano, a média foi próxima e superior a 50% de acertos. Levando em conta que esses três anos de escolaridade eram os mais frequentados na

¹⁰ Os resultados dos testes foram explorados no Relatório Isaías Alves, publicado no *Boletim de Educação Pública*, Anno II, n. 1 e 2, jan-jun de 1932, p. 147-201.

escola pública da cidade (perto de 90% das matrículas se concentravam nessas séries), e que os alunos tinham mais de quatro anos de estudos (dado derivado das idades que apresentavam), Anísio Teixeira concluía que as crianças deixavam a escola com capacidade de leitura muito baixa e isso era um retrato da ineficiência do sistema escolar carioca. O sistema escolar de massas era muito diferente da escola seletiva das elites e tecia críticas a outras concepções de educação que circulavam naquele período:

O equívoco dos pregadores de mentalidade simplista, que acreditam no milagre das ‘campanhas alfabetizadoras’, está sempre em nunca terem tido experiência de ensino para todos e basearem seus julgamentos sempre em casos individuais de exceção ou na reminiscência das antigas escolas primárias selecionadas, onde estudaram e onde se matriculava a pequena elite social e mental do país. Todavia, ensinar um povo inteiro a ler é coisa muito diversa. A medida que se estende a obrigação, a medida que é menos selecionado o grupo que vai aprender, paralelamente crescem as obrigações de organização e método, se desejamos ser eficientes com todos. (TEIXEIRA, 1932: 331)

Nos testes de matemática realizados com os alunos do 2º e 3º ano e com os alunos do 4º e 5º ano, os resultados foram:

Tabela 3. Desempenho dos alunos nos testes de operações fundamentais de Aritmética (2º e 3º ano do ensino primário) / 1931.

Tipos de testes	Nº de questões	Média de acertos no 2º ano	Média de acertos no 3º ano
Adição de dígitos	24	9,95	12,384
Subtração de um dígito a um nº de 2 algarismos	24	3,66	6,63
Multiplicação de nº de 4 algarismos por nº de 1 algarismo	20	1,98	3,78
Divisão, com um divisor dígito	20	1,0	2,32

Adição de números de mais de um algarismo	24	1,22	2,14
Divisão de quatro por dois algarismos	24	0,20	1,43

Fonte: Relatório da Instrução Pública de 1931 (TEIXEIRA, 1932).

Tabela 4. Desempenho dos alunos nos testes de operações fundamentais de frações (4º e 5º ano do ensino primário)/1931.

Tipos de testes	Número de questões	Número de questões acertadas no 4º ano	Número de questões acertadas no 5º ano
Operações de frações	16	0,65	1,28
Raciocínio	16	5,43	6,78

Fonte: Relatório da Instrução Pública de 1931 (TEIXEIRA, 1932).

Anísio Teixeira observou que em todos os anos escolares o desempenho dos estudantes foi muito baixo. Mesmo aqueles que alcançaram maior longevidade escolar - os mais privilegiados que seguiriam para a escola secundária - mostravam dificuldades na aprendizagem. Sendo esse o diagnóstico do ensino primário do Rio de Janeiro, ele encaminhava como “*terapêutica*” a criação de classes diferenciadas de aprendizagem (avanzadas, normais, retardadas e especiais), a elaboração de melhores oportunidades educativas dentro da escola através de atividades e projetos, além de oficinas para a prática de artes domésticas, industriais e agrícolas. Para Anísio não adiantaria expandir a escola que foi retratada nos testes. Ele era um dos poucos que não acreditava na excelência da escolarização das elites, não via vantagem na expansão desse tipo de escola e não acreditava em sua eficácia. Por essa razão, Anísio dizia de forma categórica: “... o mal brasileiro é a falta de escolas, mas é também a própria escola existente” (TEIXEIRA, 1932:

309)¹¹.

Anos depois, fazendo um retrospecto da educação primária naqueles anos de 1920 e 1930, Anísio Teixeira contou que foi nessa época que a educação primária se popularizou no Brasil. Em função do processo de industrialização, o povo pressionava para participar das escassas facilidades escolares. Juntamente com essa busca do povo pela escola primária, as classes médias pressionavam para que houvesse a abertura dos ginásios e das escolas superiores. Assim, a escolarização curta e ministrada em diversos turnos foi se destinando ao povo. Isso criava um sério problema para o magistério, com muitos professores e professoras formados nos tempos imperiais que desconheciam as crianças das camadas populares. Todos esses aspectos tornavam a reforma da escola primária urgente. Um fato curioso acontecia naqueles tempos e que hoje julgamos ser uma especificidade do nível médio frente à imperiosidade do vestibular:

Embora também a classe operária se esteja expandindo, ela não tem ainda consciência suficientemente clara de suas necessidades educacionais para impor uma boa escola primária. Esmagada entre a classe média ascendente e a classe operária ainda confusa e perplexa, a sonhar levar os seus filhos aos caminhos de ascensão à classe média, a escola primária não consegue se firmar e tende, cada vez mais, a se fazer simples preparação ao exame de admissão, embora caracterizado por certas dificuldades técnicas de conhecimento, está longe de representar os verdadeiros objetivos do ensino primário. (TEIXEIRA, 1996: 93)

As dificuldades para definir o teor do ensino primário aumentaram quando legalmente o 5º ano foi transformado em estudos preparatórios para o exame de admissão. A filosofia educacional que movia o país privilegiava o crescimento brutal da escola secundária e superior, invertendo a equação. Assim, a partir dos anos de 1920 o ensino primário foi encurtado para quatro anos, com seu tempo diário reduzido à metade, a terça ou a quarta parte, conforme o número de turnos que as escolas ofereciam. A escola média sofreu expansão desmedida usando as instalações das escolas primárias e com professores improvisados, e o ensino superior também se expandiu, mas o de tipo verbalístico (Anísio Teixeira referia-se às Faculdades de Filosofia, Ciências e Letras). Nenhuma dessas propostas podia dar conta de formar o brasileiro médio, o cidadão comum, pois a escola que deveria fazê-lo (primária) era negligenciada por causa de uma filosofia educacional às avessas.

¹¹ Anísio Teixeira não deixou de ampliar a rede de ensino primária em função da constatação da baixa eficiência das escolas. Ele procurou conciliar a melhoria do ensino com a expansão escolar. Em sua gestão de quatro anos, que durou de 15/10/1931 até 02/12/1935, foram construídos 35 novos prédios escolares e foram realizadas reformas em alguns prédios existentes. Essas medidas foram tomadas após o inquérito realizado em 1932, que revelou que dos 19 prédios municipais apenas 72 estavam em condições satisfatórias de funcionamento. Em sua gestão, pela primeira vez, foi realizado um plano decenal para construção de escolas (SANTOS, 2000).

Quanto à escola secundária, não houve aferição do desempenho dos alunos naquele ano de 1931. A atuação de Anísio Teixeira como Diretor Geral da Instrução Pública do D.F. foi iniciar um programa de expansão desse nível de ensino – que para ele era deficiente. A proposta de Anísio foi inovadora em dois sentidos. Primeiramente, porque até então existiam poucas escolas secundárias públicas (algumas estaduais e o Colégio Pedro II, federal) e uma grande quantidade de instituições privadas (de propriedade individual; sociedades por cotas e ações, e ainda as confessionais católicas e protestantes). Para o diretor, aquele momento parecia ser a chance do Distrito Federal implantar escolas secundárias do “ponto zero” e recriar a idéia de escola voltada para adolescentes de 11 aos 18 anos de idade. Em segundo lugar, porque a incorporação desse nível de ensino ao Distrito Federal seguiu na contra-mão das propostas da Reforma Francisco Campos, empreendida naquele mesmo ano, quando foi feita a seriação desse nível e a sua caracterização como educação pós-primária¹². A experiência implantada por Anísio Teixeira no Rio de Janeiro diferia da proposta do Ministro da Educação e Saúde porque pretendia romper com a tendência de “*estabelecer no Brasil dois sistemas escolares paralelos, fechados, compartimentados, estanques e incomunicáveis*”. Além da dualidade entre a escola primária para os pobres e a escola secundária para as crianças de origem abastada, a tendência que Anísio pretendia romper era o divórcio entre as dependências administrativas. Entendia que a diferenciação entre as redes escolares poderia representar uma ameaça à democracia. Em suas palavras:

Em uma sociedade em que o princípio fundamental é o da igualdade de oportunidades, princípio a que deve estar organicamente subordinado o sistema educativo nacional, estamos, sem o sentir, a estabelecer dois sistemas educacionais, diferentes nos seus objetivos sociais e culturais e, por isso mesmo, instrumentos de uma estratificação social e uma separação de classes visceralmente anti-democráticas (TEIXEIRA, 1932: 344).

A divisão de tarefas entre governo central e o distrital não era positiva aos olhos do diretor (SANTOS, 2000). Deste modo, Anísio Teixeira atribuiu ao município a tarefa de oferecer o ensino secundário em novos moldes, com um cardápio de oportunidades variadas para os alunos se desenvolverem. Esse era um empreendimento grande porque o nível escolar reconhecido como universal era o primário e assumir a tarefa de democratizar a escola secundária desafiava a concepção das elites que definia o nível de inclusão escolar a que o povo tinha direito. Trazer

¹² O modelo da reforma de Francisco Campos foi ratificado na Constituição de 1934. Nele era impossível a transferência de um aluno dos cursos secundários profissionais para o curso secundário geral - o único que conduzia até a universidade. Esse era o âmago da dualidade do ensino – a construção de duas vias escolares incomunicáveis. Sem falar que as vagas das escolas secundárias de formação geral eram muito restritas, dificultando ainda mais o acesso ao ensino superior (Rocha, 1995).

para o Distrito Federal a educação secundária significava ampliar oportunidades até então muito restritas.

Ao lado do desafio de enfrentar um modelo cultural e legal que restringia o direito à educação em um patamar baixo, Anísio Teixeira não acreditava na eficiência da escola existente e seu objetivo era recriar esse nível de ensino. Por isso implantou um ensino secundário com novas bases, levando em conta a tendência educacional internacional do pós-guerra que se pautava na precedência dos indivíduos sobre o Estado. Anísio imaginava uma escola secundária com diferentes oportunidades, porém equivalentes para não reproduzir a segregação social¹³.

A “*terapêutica*” do diretor para a dualidade dos sistemas envolveu o incremento e alterações de dez instituições escolares do Distrito Federal que foram convertidas em escolas técnicas secundárias, constituindo-se em alternativas pedagógicas inovadoras de superação do projeto repartido de educação, pois como escolas secundárias não seriam eminentemente propedêuticas e como escolas técnicas não adestrariam exclusivamente para o exercício de uma determinada atividade profissional. Elas passaram a conjugar a cultura geral com a formação para o trabalho em que essas duas linhas condutoras configurariam experiências abertas sem o compromisso de conduzir obrigatoriamente para o ensino superior, mas com a possibilidade aberta para seguir nessa direção, caso o aluno desejasse. Nos moldes estabelecidos por Francisco Campos as escolas profissionalizantes pertenciam a vias separadas que não davam acesso à universidade. Elas eram consideradas escolas médias, mas não secundaristas¹⁴. A solução da reforma de Francisco Campos visava formar uma elite única através das escolas secundárias gerais. Para Anísio Teixeira o ideal não era a formação de uma elite, mas de elites parciais em todas as camadas sociais. Por essa razão, ele incluiu no ensino técnico de nível secundário cursos de cultura geral exigidos pela legislação federal para que elas viessem a ser consideradas escolas secundárias. Com essa providência, tornava o diploma dessas escolas equivalentes aos do Colégio Pedro II, possibilitando o acesso ao ensino superior. Ao lado disso, os programas escolares foram desdobrados em mais de um ramo, mas o conjunto apresentava unidade. Desse modo, o diretor geral iniciou um processo de secundarização dos cursos profissionais, desfazendo-se da preocupação de organizar escolas com fins utilitários. Seu objetivo era alargar os conteúdos culturais dessas escolas, nas quais a preparação para o trabalho era um complemento às práticas de classe e de laboratório. Os alunos que não fossem aprovados nos exames de admissão para as escolas técnicas não ficariam sem estudar, pois a Divisão Obrigatoriedade Escolar e Estatística autorizava a matrícula, por um ano inteiro, nas turmas criadas em certas escolas da prefeitura com a finalidade específica de atendê-los. Nas novas

¹³ Ver Exposição de Motivos do Decreto 3.763 de fevereiro de 1932 e o Decreto 3.804 de abril do mesmo ano – abordam a reorganização das escolas existentes.

¹⁴ A radicalização dessa separação ocorre com a Lei Orgânica de 1942, através do Ministro Gustavo Capanema.

escolas técnicas os jovens teriam as jornadas ampliadas e contariam com ofertas variadas para atender as diferentes capacidades e interesses, com a abertura facilitada para os alunos mais talentosos se desenvolverem. Seriam instituições que constantemente buscariam a aproximação com as famílias e com ênfase na saúde dos educandos (NUNES, 2000).

O número de alunos das escolas técnicas secundárias cresceu significativamente após três anos de funcionamento entre 1931 a 1934, passando de 2.310 para 5.026 alunos. Clarice Nunes menciona o orgulho que os estudantes sentiam por estudarem em tais estabelecimentos, mesmo aqueles localizados na periferia, como a Escola Técnica em Santa Cruz, instalada junto ao matadouro público da cidade. Alguns ilustres professores da época davam aulas nessas escolas, como Heitor Villa-Lobos e Cândido Portinari.

Em 1937, no início do Estado Novo, as escolas técnicas secundárias foram reorganizadas por Joaquim Faria Góes Filho, que as transformou em cursos intensivos de treinamento profissional para as classes populares. Assim, essa rica experiência que visava combinar a ampliação da oferta escolar com uma nova concepção de escola, desvinculada da idéia de educação de elite como padrão de excelência, foi extinta. Contudo, a idéia de superar a dualidade do ensino médio através da equivalência dos diplomas profissionalizantes e secundários não desapareceu – ao longo das décadas de 1940 e 1950 essa questão teve avanços e retrocessos. Foi com a LDB (Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional) de 1961 que a equivalência dos diplomas foi regulamentada, permitindo que todos os concluintes das escolas secundárias prestassem vestibular para qualquer curso superior (sem necessidade de complementação). Com a lei n. 5.692 de 1971 (reforma do ensino de primeiro e segundo graus), o debate sobre o segundo grau (nova nomenclatura da educação pós-fundamental) permaneceu aceso em relação a sua definição – tanto o de formação geral quanto o profissionalizante, uma vez que a grande maioria dos egressos das duas modalidades passou a pleitear vagas no ensino superior. Desse modo, o que Anísio Teixeira viu acontecer com as escolas primárias após a sua expansão veio acontecer com o Ensino Médio, tornando-se, como um todo, uma via de passagem para o nível superior sem identidade definida.

Ao recuperar esse momento da história da educação da cidade do Rio de Janeiro, quis fazer uma ligação entre expansão escolar, avaliação de sistemas, equivalência de diplomas e definições de direito à educação. Anísio Teixeira foi um educador que teve que lutar em duas frentes e ele estava consciente disso. Primeiramente, teve que convencer a elite de que o povo tinha direito a mais escolas, que a educação precisava ser renovada e que a própria elite carecia de uma escola melhor porque a educação de seus filhos não estava sintonizada com o que o mundo moderno pedia. Em segundo lugar, teve que convencer o povo do seu direito de freqüentar uma escola, que essa escola não podia ser de qualquer jeito porque qualquer formação não realizaria o sonho

do prestígio social e, por fim, que a educação deveria ser vista não apenas pelo foco do diploma, mas como condição necessária para participação na vida democrática. Para Anísio Teixeira a educação não era privilégio, era direito, contudo o acesso tinha que ser pleno. Em sua forma de enxergar a questão, o educador baiano dizia que o problema educacional consistia em uma escola de qualidade duvidosa (*pseudo-excelente*) selecionar os seus escolhidos (repetência) e, também, por excluir a muitos pela falta de acesso. Os de fora e os de dentro do sistema escolar acreditavam que bastava aquele modelo de educação que atendia a elite.

Como liberal, Anísio Teixeira acreditava piamente que oportunidades escolares verdadeiramente iguais cobcariam os indivíduos em condições de igualdade para disputarem suas posições na estrutura da sociedade e por essa razão, não poderia haver vias interditadas. Em seu livro *Educação não é privilégio*, publicado originariamente em 1957, Anísio Teixeira expôs a singularidade de seu pensamento, custando-lhe alguns desafetos entre os conservadores e os progressistas, grupos em constantes embates por causa de seus projetos antagônicos de escola. É que Anísio a ninguém perdoava pelo estado que a educação chegara. Se às elites cabia a responsabilidade pela expansão de um sistema dualista de educação, aos populares cabia a responsabilidade por tê-lo aceito. A perda do prestígio social do diploma do ensino primário fez com que os pobres pressionassem por mais escolas secundárias. Segundo Teixeira, esse movimento acontecia nutrido pela exacerbação da busca de “*prestígio social*” e não de eficiência da educação. Eis as palavras contundentes usadas pelo famoso intelectual da educação pra expressar as suas impressões sobre a expansão escolar:

O nosso sistema arcaico de educação... podia ser puramente 'decorativo' e, ainda assim, atingir seus objetivos... O primeiro movimento do povo brasileiro está sendo o de conquista dessa educação decorativa, antes destinada à elite. A chamada expansão educacional brasileira nada mais é do que a generalização para todos da educação da elite. Como muitos que a estão buscando não podem ter padrões mais lúcidos do que os da própria elite, eles ainda a aceitam, mais que a própria elite, decorativa e simulada. (TEIXEIRA, 1994: 58)

Se nos basearmos nas palavras de Anísio Teixeira para definirmos a expansão escolar, ela poderia ser descrita como a difusão de um padrão degenerado de educação da elite ao povo. Um direito social conquistado, porém, capenga e ilusório. O pior de tudo, para o educador, era a adesão sincera do povo a esse padrão de educação...

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COLEMAN**, James S. *Equality of Educational Opportunity*. Washington, DC, US. Government Printing Office, 1966.
- EMERIQUE**, Raquel Balmant. *Imagens da qualidade de ensino. Por uma sociologia dos estabelecidos e dos outsiders da educação*. Rio de Janeiro, 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2007.
- HORTA**, José Silvério Baia. “Direito à educação e obrigatoriedade escolar”. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 104, jul. 1998. p.5-34.
- NUNES**, Clarice. “O ‘velho’ e ‘bom’ ensino secundário: momentos decisivos”. *Revista Brasileira de Educação*, n. 14, mai-ago 2000. p. 35-60.
- NUNES**, Clarice. “As políticas públicas de educação de Gustavo Capanema no governo Vargas”. In: BOMENY, Helena (org.). *Constelação Capanema: intelectuais e políticas*. Rio de Janeiro: FGV, 001. p. 103-125.
- PAULILO**, André Luiz. “Aspectos políticos das reformas da instrução pública na cidade do Rio de Janeiro durante os anos 1920”. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v.23, n. 46, 2003. p. 93-122.
- ROCHA**, Marlos M. B. “Mendes da. Paradigmas do moderno em educação: Francisco Campos e Anísio Teixeira”. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 94, ago. 1995. p. 34-42.
- SANTOS**, Heloísa O. dos. “Ideário pedagógico municipalista de Anísio Teixeira”. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 110, jul-ago 2000. p. 105-124.
- SAUL**, Renato P. “Raízes renegadas da teoria do capital humano”. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 6, n. 12, jul-dez. 2004. p. 230-273.
- TEIXEIRA**, Anísio S. O Systema Escolar do Rio de Janeiro (D. F.). Relatório de um ano de administração. *Separata do Boletim de Educação Pública*. Anno II, n. 3 e 4, 1932. p. 307-370.
- _____. *Educação não é privilégio*. 5ª Ed. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 1994.
- _____. *Educação é um direito*. 2ª Ed. Rio de Janeiro, Ed. UFRJ, 1996.
- XAVIER**, Libânia N. e **FREIRE**, Américo. “Consenso e conflito: Fernando de Azevedo e a reforma da instrução pública do Distrito Federal (1927-1930)”. In: SENTO-SÉ, João Trajano e PAIVA, Vanilda (orgs.). *Pensamento Social Brasileiro*. São Paulo: Cortez, 2005. p. 45-66.