

### *INEP: Laboratório de Idéias em Educação no Brasil*

Jader de Medeiros Britto

Foi editor da RBEP nos períodos de 1965 a 1974 e 1983 a 1986.

#### As raízes educacionais

E nos pareceres de Ruy Barbosa sobre o ensino, datados de abril e setembro de 1882, apresentados à Comissão de Instrução Pública da Câmara dos Deputados, que vamos encontrar o primeiro esboço de um órgão da administração pública brasileira voltado para a documentação e a difusão de novas idéias relativas ao ensino, assim como para a investigação de seus problemas. Nesses pareceres, Ruy se posiciona diante da Reforma Leôncio de Carvalho, que pretendia reorganizar o ensino primário, o secundário (no município da Corte) e o superior (em todo o País). Como era corrente em países da Europa, como a França, a Hungria, a Bélgica, Ruy Barbosa denominou o órgão com essas fun-

ções de "Museu Pedagógicos", cabendo-lhe levantar os dados estatísticos, as informações sobre a didática escolar, além de estudar as condições de vida das populações.

Essa proposta, no entanto, só iria vingar com a criação do *Pedagogium*, após a implantação da República, subsidiando reformas e melhorias exigidas pela educação nacional. E mesmo prestando valiosos serviços à difusão de conhecimentos em educação, o *Pedagogium* foi extinto em 1919 (cf. Lourenço Filho, 1964).

E curioso notar que, nos próprios países desenvolvidos da Europa, somente no início do século é que vão surgindo os Ministérios de Instrução Pública, dispondo de conselhos ou comissões para a estruturação dos serviços escolares mais sistemáticas.

No Brasil, a iniciativa somente surgiria com a Revolução de 30.

Mas, sobretudo a partir da década de 20, vão já se delineando as condições culturais e políticas para sua criação. Em 1922, entre as celebrações do Centenário da Independência, o Ministério da Justiça promoveu uma série de conferências nacionais de educação sobre o ensino primário, o secundário e o superior, surgindo logo após, em 1923, a Associação Brasileira de Educação (ABE), cuja proposta inicial, em grande parte, coincide com as idéias de Ruy Barbosa para o Museu Pedagógico. Justamente na ABE se congregou nas décadas de 20 e 30 a plêiade de educadores brasileiros responsáveis pela sementeira das mais importantes reformas educacionais empreendidas nos estados. Destacaram-se entre elas a de Sampaio Dória em São Paulo, as de Carneiro Leão no Distrito Federal e em Pernambuco, a de Lourenço Filho no Ceará, a de Fernando de Azevedo no Distrito Federal e em São Paulo, além da extraordinária gestão de Anísio Teixeira no Distrito Federal, segundo o depoimento de Paschoal Lemme (1984).

Cabe ressaltar que o amplo

debate promovido pela ABE na década de 20, ao lado dos inquéritos e pesquisas sobre o ensino, de sua iniciativa, elevaram a questão educacional ao plano das mais relevantes questões sociais e políticas do País. E a agenda, então defendida, centrava-se, principalmente, na universalização do ensino primário, sua gratuidade e democratização, atentando-se também para a modernização do sistema de ensino, com ênfase na aplicação do método científico em sua praxis.

Ainda que de composição eclética — dela participavam, ao lado de educadores de orientação católica, positivistas, funcionalistas e pragmáticos — o reconstrutivismo pedagógico") de inspiração deweyana, da maioria desses educadores, encontrou no histórico Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova o veículo adequado para a formalização e divulgação de seu ideário educacional, com vistas às transformações da realidade brasileira propugnadas pela Revolução de 30. Redigido em fins de 1931 e publicado em março de 1932, o manifesto reitera as propostas da ABE, aprofundando-as, dando ênfase às idéias de demo-

cratização do ensino com igualdade de oportunidades, na perspectiva da justiça social, alicerçada na modernização do sistema e sua reorganização em base científicas (Lemme, 1984).

### **O contexto sociocultural**

Observa-se que a sociedade brasileira de então evoluía segundo dois parâmetros: de uma lado, a proposta de renovação política e, de outro, a de modernização das estruturas administrativas, de economia e da própria cultura. Em termos de renovação política, a Revolução de 30 constituiu-se estuário de movimentos vários, como o Tenentismo, a Coluna Prestes, que reivindicavam a realização de um projeto nacional alicerçado na verdade da representação e na justiça social. Com referência à modernização, de que a Semana de Arte Moderna de 1922 constituiu um instante simbólico, vale ressaltar, junto aos esforços empreendidos visando à industrialização do País — de que emergiria mais tarde uma classe operária —, o empenho em assentar o aparelho

do Estado em bases administrativas que viabilizassem o projeto de reconstrução nacional.

Com esses propósitos, tratou-se de estruturar uma organização burocrática que acabou favorecendo a emergência de uma classe média, segundo a análise de Jaguaribe (1964). Em conseqüência, a presença dessas novas classes, mais claramente identificadas no cenário social brasileiro, haveria de ter repercussões de largo alcance na equação educacional, com o pleito de ampliação da oferta de oportunidades nos diversos graus de ensino, sobretudo da base da pirâmide até o 2º grau. Desde então, vêm-se expandindo os índices de matrícula, embora as taxas de crescimento pareçam aquém dos níveis considerados razoáveis para o desenvolvimento do País.

Ao longo das décadas de 20 e 30, marcadas pelas reformas educacionais nos planos estadual e federal, uma diretriz era constante: a *renovação de mentalidade*, com a introdução dos estudos sociológicos em escolas normais e os cursos de Ciências Sociais em faculdades de filosofia. Como ressaltava Fernando de Azevedo (1964), a preocupação aim

esses estudos consistia em fundamentar os planos de ação com "o conhecimento da realidade nacional sob todos os seus aspectos e na extrema diversidade de suas regiões. Assinala-se, a propósito, o lançamento de *Casa Grande & Senzala*, de Gilberto Freyre, monografia publicada em 1933, seguida de *Sobrados e Mocambos*, num trabalho pioneiro de pesquisa sociológica.

Parece reconhecido ter sido esta uma das fases mais fecundas de nossa história, marcada pela inquietação e pela criatividade. Os educadores da ABE, com a liderança de Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo e Lourenço Filho, encaravam os problemas educacionais com objetividade, preocupados em ir ao encontro das novas condições e exigências de nossa vida social, econômica e política. Para tanto, o governo instaurado pela Revolução de 30 estava desafiado a apresentar respostas concretas, capazes de viabilizar as transformações da estrutura organizacional do País, libertando-a do empirismo e da improvisação inconseqüente.

Compreende-se que, em se tratando de realidades humanas, costuma haver certa distância entre o ideal

e o rei, de modo que as transformações pretendidas nem sempre são encarnadas na ação concreta, de acordo com o esperado. Ainda assim, no campo educacional, a criação do Ministério da Educação e Saúde, em 1931, propiciou o deslanchar das reformas introduzidas pelo ministro Francisco Campos, que traçaram novos rumos para o ensino superior e para o ensino secundário, em nível nacional. Contudo, somente na gestão do ministro Gustavo Capanema é que se cuidou, em 1936, de uma ampla organização da estrutura do ministério.

#### A criação do **INEP**

Na elaboração dessa proposta, o ministro Capanema contou com a assessoria do professor Lourenço Filho, que integrava sua equipe como diretor do Departamento Nacional de Educação. Considerado um dos principais líderes do Movimento de Reconstrução Educacional promovido pela ABE, o mestre Lourenço consubstanciou suas idéias da modernidade científica, no campo das ciências da educação, em seu livro *Intro-*

*dução ao Estudo da Escola Nova*, reconhecido como obra clássica de nossa literatura pedagógica.

As vésperas do Estado Novo, já se cogitava do princípio da racionalidade como um dos pressupostos fundamentais para a reorganização e modernização administrativa do País, de modo que, embora instituído em novembro de 1930, somente através da Lei nº 378, de 13 de maio de 1937, é que o Ministério da Educação e Saúde receberia uma estrutura atualizada e nela o novo órgão — O Instituto Nacional de Pedagogia — com a finalidade de "realizar pesquisas sobre os problemas do ensino nos seus diferentes aspectos".

A exposição de motivos redigida por Lourenço assinala: "não possui o nosso País um aparelho destinado a inquéritos, estudos e demonstrações sobre os problemas do ensino, nos seus diferentes aspectos". Ressalta-se aqui a preocupação com o efetivo conhecimento dos fatos educacionais, através da pesquisa, marca do INEP ao longo de sua história. Coube ao escolanivista Lourenço Fi-

lho plantar os alicerces iniciais dessa construção. Sendo considerado expressão do humanismo moderno-em educação, centrado na ciência, Lourenço representou na administração Capanema, com a ponderação característica de seu temperamento, um contra ponto ao humanismo clássico tradicional, embebido da cultura greco-latina, de que eram representantes influentes nas decisões ministeriais o professor Alceu de Amoroso Lima e o padre Leonel Franca, ambos integrantes do Conselho Nacional de Educação<sup>1</sup>.

De índole conciliadora, Lourenço encontra no ambiente eclético da gestão Capanema o espaço necessário para a Veiculação de suas propostas educacionais. De modo que, em 1938, sai o decreto que institucionaliza o INEP. Antes porém dessa formalização, segundo testemunho do próprio Lourenço, em visita de trabalho que lhe fiz no apartamento do Flamengo, nos idos de 60, cogitou-se de um INOP, ou seja, de um Instituto Nacional de Orientação Profissional, dada a preocupação governamental

<sup>1</sup> Ver, a propósito, a correspondência selecionada de Capanema em Schwartzman (1984).

com a formação de quadros técnicos para as diferentes atividades da administração pública. Prevaleceu, afinal, a proposta do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, mas incluindo em sua organização um setor específico voltado para a orientação e a seleção profissionais, que haveria a articular-se com o DASP.

Pelo Decreto-Lei nº 580, de 30/7/38, em plena vigência do Estado Novo, foi definida a competência e estrutura do novo órgão, assinalando-se como suas funções: "Organizar a documentação relativa à história e ao estado atual das doutrinas e técnicas pedagógicas; manter intercâmbios com instituições do País e do estrangeiro; promover inquéritos e pesquisas; prestar assistência técnica aos serviços estaduais, municipais e particulares de educação, ministrando-lhes, mediante consulta ou independentemente dela, esclarecimentos e soluções sobre problemas pedagógicos; divulgar os seus trabalhos".

Como ressaltava Lourenço, nasceu o INEP despidido de qualquer função administrativa, sendo eminentemente técnica sua colaboração com

o DASP na realização de investigações sobre os problemas de orientação e seleção pertinentes ao funcionalismo público da União. Em decorrência, a estrutura do INEP compreendia, além das seções de Inquéritos e Pesquisas, Documentação e Intercâmbio, duas outras: a de Psicologia Aplicada e a de Orientação e Seleção Profissionais, havendo ainda, complementar a esta, um Serviço de Biometria Médica.

### O conhecimento da realidade

O papel técnico, não administrativo, deveria caracterizar o perfil do INEP no cenário do Ministério da Educação, em virtude de suas funções centradas em objetivos prevalentemente científicos. E nessa direção suas atividades foram se desenvolvendo, com vistas ao conhecimento sistemático da educação brasileira. Para tanto, eram imprescindíveis, num primeiro momento, as estatísticas do ensino que o diretor do órgão especializado do Ministério da Educação e Saúde (MES), o professor Mário Augusto Teixeira de Freitas, também signatário do Ma-

nifesto dos Pioneiros, colocou à disposição do INEP. Simultaneamente tratou-se de estruturar um ementário da legislação educacional do País, bem como os primeiros levantamentos bibliográficos da área e a pesquisa da documentação histórica sobre a *Instrução e a República*.

Programou-se, então, uma série de levantamentos relativos à organização do ensino primário e normal e à administração dos serviços de educação nos estados e Distrito Federal, o que propiciou o diagnóstico da *Situação Geral do Ensino Primário*.

Com esses dados pôde a Direção do INEP articular ações conseqüentes, a exemplo do treinamento de pessoal das secretarias de educação, abrangendo professores, técnicos e administradores, culminando com a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário, que viabilizou a expansão da rede escolar, mediante o programa de construções para o ensino primário e normal, assim como o programa de formação e aperfeiçoamento de professores que mais tarde deu lugar ao Plano Mestre, com vistas à qualificação para o magistério de professores leigos, em Centros

de Treinamento voltados para a educação básica.

No entanto, foi durante a gestão de Anísio Teixeira, de 1952 a 1964, que o estudo científico da educação brasileira adquiriu dimensões mais efetivas. Essa preocupação científica foi assinalada por Anísio em seu discurso de posse ao ressaltar a necessidade de "lançar as bases de nossa ciência da educação pela aplicação de métodos objetivos e experimentais", sem perder de vista "o caráter provisório do conhecimento", afirmações indicadoras de sua percepção filosófica. Para tanto defendia a realização de inquéritos objetivos, com o estabelecimento de fatos de modo seguro, evitando quanto possível a opinião pessoal, pois Anísio, seguindo a melhor tradição grega, empenhava-se pela *episteme*, ao invés da *doxa*. E reiterava a necessidade de "medir o sistema educacional em suas dimensões mais íntimas, revelando não apenas a quantidade, mas a sua qualidade, o ensino que ministram e os resultados a que chegam".

O gostei pelo experimentalismo em educação levava Anísio a estabelecer analogia com a praxis médica. Assim

com a formação de um médico tornava imprescindível o estágio em hospital, ou a residência, também a formação do professor não poderia dispensar a prática de ensino, além da experimentação metodológica em escolas de demonstração como ocorreu na Escola Parque da Bahia, na Escola Guatemala do Rio de Janeiro ou na Escola de Demonstração do Centro Regional de Pesquisas Educacionais do Recife.

Na ótica de Anísio Teixeira, deveria o INEP tornar-se "um centro de inspiração do magistério nacional para a formação daquela consciência educacional comum", já que, então, não se havia construído o sistema universal de educação, capaz de incorporar tanto "as massas do campo e das pequenas cidades" como o "operariado dos centros industriais".

Para embasar essa proposta científica e democrática de educação, Anísio concebeu, juntamente com especialistas do próprio INEP, peritos da UNESCO e educadores americanos, a idéia de uma rede de centros de pesquisa.

Salientava-se, então, a necessidade de pesquisar as condições cultu-

rais do Brasil em suas diversas regiões e as tendências de desenvolvimento, com vistas à formulação de uma política educacional correspondente, pesquisando-se, igualmente, as condições escolares em todos os aspectos, na perspectiva da sociedade em mudança. Da articulação entre essas duas linhas de pesquisa—antropossocial e educacional—seriam recolhidos os dados básicos para a elaboração dos planos de reconstrução educacional do País.

Os levantamentos e inquéritos sobre a realidade escolar vinham-se realizando através da Campanha de Inquéritos e Levantamentos do Ensino Médio e Elementar, complementada pela Campanha de Livros e Manuais de Ensino.

Com a presença de uma Divisão de Estudos e Pesquisas Sociais ao lado de uma Divisão de Estudos e Pesquisas Educacionais na estrutura dos Centros de Pesquisa, vão-se projetando, em caráter pioneiro no Brasil, os estudos de caracterização socioeconômica na prática da pesquisa educacional, utilizando-se a Escala de Hutchinson, que considera o prestígio social das ocupações como um dos indicadores de maior peso discrimina-



tivo nessa caracterização, aplicando-se esse tipo de estudo para o conhecimento do estudante universitário, assim como do professor primário.

### **Destaques de ações criativas**

#### **AS CIDADES-LABORATÓRIO**

Na pesquisa das condições culturais, registro especial deve ser feito à experiência das Cidades-Laboratório (cf. Ribeiro, 1958), cujo objetivo consistia em estudar determinados municípios considerados típicos por se defrontarem com problemas educacionais comuns a cada uma das regiões do Brasil. As comunidades escolhidas tornavam-se laboratórios de estudos e experimentação educacional. Foram selecionados inicialmente os municípios de Leopoldina e Cataguazes para a região Centro-Sul, seguindo-se Timbaúba, para o Nordeste, Santa-rém para a região Norte e Catalão para a região Centro-Oeste.

Promoveu-se uma pesquisa de caracterização socioeconômica e cultural desses municípios, visando definir um quadro de referências para analisar a atuação do sistema

educacional e obter subsídios capazes de impregnar o ensino com um conteúdo mais local e funcional. Ao mesmo tempo, as dados levantados dessas comunidades urbanas contribuiriam para o embasamento de planos educacionais.

Nesses estudos, as equipes de pesquisa combinavam a abordagem antropológica com técnicas sociológicas de amostragem, efetuando-se estudos de lingüística para captar as características do português falado em cada região, com vistas à elaboração de cartilhas de alfabetização, bem como estudos de geografia regional, compreendendo fatores mesológicos e rede urbana, estudos relativos aos processos de industrialização e de mobilidade social.

O projeto das Cidades-Laboratório estava articulado com a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, coordenada pelo professor João Roberto Moreira, fazendo parte de sua estratégia.

#### **EDUCAÇÃO NA NOVACAP**

Vivíamos os tempos do Governo Kubitschek e foi no laboratório de

idéias do INEP que o presidente recrutou o professor Darcy Ribeiro para elaborar a proposta de criação da Universidade de Brasília.- Vice-Diretor do órgão, Darcy havia assimilado de Anísio a percepção desse filósofo da educação do que deveria ser uma universidade moderna, ou *multiversidade*, como este preferia defini-la, reiterando a expressão consagrada por Clark Kerr, a partir da experiência americana. E na busca interdisciplinar que marca a condura epistemológica de Anísio nas iniciativas educacionais, foi promovido amplo seminário com especialistas de renome nas diversas áreas científicas e artísticas, a fim de colher subsídios para a formulação definitiva do projeto.

Simultaneamente, foi o INEP solicitado para elaborar o plano da rede escolar pública de Brasília, sob a coordenação do professor Paulo de Almeida Campos, que se inspirou na experiência da Escola Parque da Bahia, empreendida pelo próprio Anísio.

Em síntese, o INEP e a rede de Centros Regionais de Pesquisas Educacionais conheceram durante a gestão de Anísio Teixeira um

período fecundo de criatividade, trazendo a questão educacional ao primeiro plano do debate nacional, realizando estudos e pesquisas sobre a realidade socioeducacional, divulgando seus resultados através de suas publicações periódicas — *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos e Educação e Ciências Sociais* — ou das séries de monografias, além de prestar assistência técnica aos estados, sobretudo mediante os cursos de aperfeiçoamento do magistério e o programa de construções escolares.

#### A EXTENSÃO DA ESCOLARIDADE

Outra idéia concebida no INEP, visando estender a escolaridade básica, foi a da educação complementar. Tratava-se de acrescentar às efetivas quatro séries da escola primária a 5<sup>a</sup> e a 6<sup>s</sup> séries, com inclusão no currículo de atividades artesanais de iniciação ao trabalho, bem como de atividades artísticas. Acreditava-se, então, nos idos de 1958, 1959, que essas duas séries ampliariam o período de permanência da criança na escola, contribuindo

do para a universalização e democratização das oportunidades, já que elas correspondiam às duas primeiras séries ginasiais, evitando-se o obstáculo do acesso ao ginásio representado pelo antigo exame de admissão.

Embora essa proposta não tivesse alcançado o nível de generalização esperado em sua implantação, a idéia de expandir a escolaridade básica foi repercutir mais tarde na criação do ensino fundamental de oito anos.

#### O SALÁRIO EDUCAÇÃO

Em meados da década de 60, outra proposta fecunda oriunda do INEP na administração do professor Carlos Pasquale foi a do Salário-Educação, que seria pago pelas empresas industriais, comerciais e agrícolas, vinculadas à Previdência Social, que contribuiriam com uma cota percentual de 2%, calculada sobre o valor do salário mínimo, tendo em vista garantir a escolarização dos filhos dos empregados na faixa de 7 a 11 anos. Os recursos daí provenientes seriam aplicados

no desenvolvimento da rede oficial. Essa proposta foi convertida em lei no ano de 1964, e sua execução, de modo geral, tem correspondido aos objetivos de sua criação.

#### OS CEOSE

Na perspectiva da assistência técnica às unidades de federação, outra iniciativa estimuladora concebida no INEP foi a dos Colóquios Estaduais para a Organização dos Sistemas de Ensino (CEOSE), realizados de 1967 a 1969.

Planejados e coordenados pelo professor Durmeval Trigueiro, que havia orientado a Campanha de Educação Complementar, suas atividades ficavam sob a responsabilidade de uma equipe técnica, constituída por educadores brasileiros e peritos da Unesco, que se articulava com as equipes técnicas das Secretarias da Educação e Cultura de cada estado.

Durante os colóquios, efetuava-se, em seminário aberto, uma análise em profundidade das realidades do ensino local, compreendendo a política educacional, a

organização e funcionamento dos serviços de educação, bem como a elaboração do Plano Estadual de Educação.

Ao longo de uma semana realizavam-se os debates e eram formuladas as propostas de reestruturação das secretarias, assim como dos planos de educação, continuando a assistência técnica do INEP ao longo de sua implantação.

#### **A guisa de conclusão**

Apesar da distância que medeia a idealização das propostas e sua concretização, acredita-se que o projeto do INEP como órgão de pesquisa e documentação em ciência da educação no Brasil, apesar de todos os percalços que têm pontuado sua existência, numa visão retrospectiva, isenta quanto possível, provavelmente merecerá o justo reconhecimento pelos serviços que vem prestando ao desenvolvimento da educação brasileira.

#### **Referências bibliográficas**

AZEVEDO, Fernando. Na pesquisa das raízes de uma instituição. *Re-*

*vista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v.42, n.95, p.18-26, jul./set. 1964.

JAGUARIBE, Hélio. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

LEMME, Pachol. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e suas repercussões na realidade educacional brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v.65, n.150, p.255-272, maio/ago. 1984.

LOURENÇO FILHO, M.B. Antecedentes e primeiros tempos do INEP. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, v.42, n.95, p.8-17, jul./set. 1964.

RIBEIRO, Darcy. O programa de pesquisas em Cidades-Laboratório. *Educação e Ciências Sociais*, Recife, v.3, n.9, dez. 1958.

SCHWARTZMAN, S. et al. *Tempos de Capanema*. Rio de Janeiro: EDUSP: Paz e Terra, 1984.