



# Campo Educacional e Campo Estatístico: diferentes apropriações dos números do ensino

Natália de Lacerda Gil

**RESUMO – Campo Educacional e Campo Estatístico: diferentes apropriações dos números do ensino.** O presente artigo analisa os discursos sobre as estatísticas educacionais em publicações que circularam nas décadas de 1930 e 1940. As fontes aqui mobilizadas foram elaboradas no Serviço de Estatística de Educação e Saúde, sob coordenação de Teixeira de Freitas, e no Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, organizadas por Lourenço Filho. O foco deste artigo está na percepção da existência de diferentes apropriações das estatísticas escolares. O que se destaca é que os elementos evocados, os aspectos enfatizados e as interpretações feitas têm considerável vinculação com o que está em jogo nos campos em que cada autor se atrelava originalmente – como se pretende evidenciar pela análise empreendida.

Palavras-chave: **História da Educação. Estatísticas Escolares. Campo Educacional.**

**ABSTRACT – Educational Field and Statistical Field: different appropriations of numbers in education.** The present article analyses the speeches on educational statistics released in publications which circulated in the decades of 1930 and 1940. The sources used hereby were produced in the Serviço de Estatística de Educação e Saúde, under the coordination of Teixeira de Freitas, and in the Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, organized by Lourenço Filho. The focus of this article is on perception of the existence of different appropriations for the educational statistical numbers. There is a considerable link between the aspects that are chosen to be mentioned in each case and the issues that are on the scene in the fields in which each author is initially attached to – as we intend to highlight by the analysis undertaken.

Keywords: **History of Education. Educational Statistics. Educational Field.**

Nos anos 1930 aumenta e regulariza-se a produção de estatísticas de educação em âmbito central e, com elas, proliferam também os discursos construídos em torno desses números<sup>1</sup>. A análise dos discursos oficiais sobre as estatísticas do ensino que circularam nas décadas de 1930 e de 1940 apontou a existência de dois aspectos predominantes na estruturação dessas elaborações discursivas. Alguns se empenham, primordialmente, – enquanto expõem, comentam, analisam, explicam, manuseiam os dados quantitativos do ensino brasileiro – em legitimar a própria estatística, afirmando sua importância, ressaltando sua necessidade e mencionando a autoridade daqueles que a produziam e a examinavam. Outros se preocupam em ressaltar a utilidade das estatísticas na condução da política educacional do país e, efetivamente, as utilizam na construção da argumentação em defesa das medidas administrativas consideradas as mais acertadas. Evidentemente, a diferenciação aqui sugerida não é rígida e, embora seja possível localizar algumas predominâncias, esses interesses encontram-se, na maioria das vezes, bastante entrelaçados nos textos analisados.

O período em questão notabiliza-se pela crescente burocratização da máquina estatal e por uma acentuada centralização de poder na União. A criação de novos ministérios e de diversos órgãos federais complexifica a estrutura do aparato burocrático-administrativo e colabora no processo de distinção e de especialização das atividades nesse âmbito. A criação do Ministério da Educação e Saúde – do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP) e do Serviço de Estatística de Educação e Saúde (SEES) a ele vinculados – e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) faz parte desse movimento. A diferenciação dos órgãos e a concomitante ampliação das especializações profissionais acabam por desvincular áreas de conhecimento e de atuação que, até então, estavam bastante articuladas. Assim, se educação e estatística – como também a área de saúde e outras – estavam, até então, muito próximas, durante a década de 1930 e 1940 assiste-se a uma divisão de atribuições e de competências que, em áreas de intersecção, como é o caso da estatística de educação, torna-se mais complexa e difícil.

No que se refere à estatística é manifesto que se trata de um momento decisivo de afirmação profissional. Mais do que isso, o que se percebe é que estava em curso um processo de estruturação do campo estatístico<sup>2</sup>. A organização interna da revista do IBGE – a *Revista Brasileira de Estatística* – fornece algumas pistas que indicam o esforço em afirmar a autonomia desse campo no universo científico-burocrático. Os discursos sobre as estatísticas de educação também oferecem indícios nesse sentido, como se poderá ver adiante. A dificuldade estava em afirmar a autonomia do campo estatístico – o que implicava, por exemplo, o desinteresse pelas demandas externas – e, ao mesmo tempo, consolidar uma inserção legitimada no campo educacional e/ou burocrático que garantisse tanto o fornecimento dos dados primários quanto o uso das estatísticas produzidas naquele campo. Com o intuito de apreender as especificidades da presença dos números do ensino, nos discursos originados no campo estatístico, foi examinada a série *O ensino no Brasil*, publicada

pelo SEES (1939-1946) sob coordenação de Teixeira de Freitas<sup>3</sup>. Complementarmente, pretendendo-se verificar se a utilização dos números, no campo educacional, apresentava características diferentes daquelas observadas no campo estatístico, foram examinadas as introduções, de autoria de Lourenço Filho<sup>4</sup>, aos Boletins publicados pelo INEP (1939-1942). A análise empreendida evidenciou, nesse caso, a tendência de, recorrendo-se aos números, despolitizar as ações da administração educacional. As estatísticas são, nestes textos, indicadas como elemento precioso para o planejamento, para a avaliação e para a aplicação de recursos em educação. Constrói-se a ideia de que, por seu caráter supostamente objetivo, as estatísticas garantiriam a adequada tomada de decisão no âmbito da gestão da educação pública. Em lugar das posições políticas dos governantes, o que deveria orientar a *política* educacional seriam elementos *técnicos*, os números.

### **Campo Estatístico: construindo-se a legitimidade dos números**

Em 1939 começa a ser publicada pelo SEES a série *O Ensino no Brasil*, cujo objetivo era apresentar as estatísticas educacionais apuradas a partir dos parâmetros firmados pelo Convênio Inter-Administrativo das Estatísticas Educacionais e Conexas de 1931. Cada exemplar trazia uma vasta coleção de tabelas, cuja organização seguia as categorias definidas pelo referido Convênio. O que estava em jogo, naquele momento, era a capacidade que a atividade de produção da estatística educacional teria de perdurar. Não era a primeira vez que se tentava a organização de um repertório desse tipo no país, mas nunca antes se tinha conseguido significativa regularidade e alguma padronização que permitissem acompanhar e comparar ano a ano o movimento do ensino em âmbito nacional. Era em torno dessa proposta que tinham se desenvolvido os debates que precederam a assinatura do Convênio e era essa, portanto, uma das principais ambições da publicação: apresentar dados padronizados, regulares e frequentes sobre a educação brasileira que tornassem possível acompanhar o progresso do país nesse setor e confrontar o desempenho dos diferentes estados.

Quando, em 1942, são publicados os dados sobre 1936, o primeiro aspecto mencionado é efetivamente a regularidade com que os números vinham sendo até ali divulgados: “Atinge assim um quinquênio, sem quebra de continuidade, a exposição numérica dos aspectos fundamentais e das principais características da vida educacional do país” (Brasil, 1942, p. XIII). No entanto, embora com periodicidade, a divulgação vinha se dando com atraso de mais de cinco anos, o que acabava diminuindo a utilidade pretendida para as estatísticas do ensino. Tudo leva a crer que o problema estivesse na impressão do material e já não mais na coleta e organização dos números. Os primeiros volumes tinham sido impressos no Serviço Gráfico do Ministério da Educação e Saúde, o número quatro tinha estado a cargo da Imprensa Nacional e o exemplar em questão,

no qual figurava a menção ao atraso e às dificuldades enfrentadas para dar a público os trabalhos realizados pelo SEES, foi impresso pelo Serviço Gráfico do IBGE. É possível entrever que a rápida publicação dessas informações não constava como prioridade para o Ministério ao qual o SEES se vinculava. Isso fica evidente a partir dos comentários encontrados nas fontes admitindo a existência de dificuldades. Essa oscilação e os comentários encontrados nas fontes admitindo a existência de dificuldades nesse sentido deixam entrever que a rápida publicação dessas informações não constava como prioridade para o Ministério ao qual o SEES se vinculava. No entanto, a dupla subordinação do órgão, que também se atrelava ao IBGE, abre-lhe uma outra via. E é, efetivamente, no Serviço Gráfico do IBGE que vão ser impressos os volumes subsequentes. Mais do que o problema da simples definição do local de impressão dos volumes referentes à estatística de educação, com a prontidão exigida por esse tipo de informação, estava em jogo a própria definição das atribuições de cada instância burocrática do governo e as relações de concorrência entre elas.

O INEP assumia para si cada vez mais atividades de produção de *inquéritos educacionais*, configurando-se, assim, em alguma medida, uma disputa de posições no campo burocrático entre dois órgãos aparentemente concorrentes nesse aspecto. Embora a divisão de tarefas não estivesse claramente definida, havia uma assumida hierarquia para o acesso aos números do ensino enviados ao governo central pelas instâncias regionais. Num dos textos analisados, Teixeira de Freitas informava que o INEP “[...] recebe [do SEES] os competentes dados provisórios de primeira mão, e com demora inferior a um ano” (Brasil, 1942, p. XIV). Em seguida descreve-se a distribuição dos trabalhos: o SEES receberia os dados enviados pelos órgãos regionais, daria a essas informações o tratamento técnico-estatístico necessário – organizando-as em tabelas ou relacionando-as aos dados censitários, por exemplo – e cuidaria de sua publicação; já o INEP, assim como os demais órgãos de governo e/ou as instâncias particulares, tomaria essas estatísticas para analisá-las, confrontá-las com as informações educacionais de tipo não quantitativo e tomar as decisões convenientes a partir daquilo que os números indicassem. Ora, esse é evidentemente um discurso *performativo*<sup>5</sup> que, sob aparência de descrever as relações e a hierarquia existentes entre diferentes órgãos de governo, tem em vista prescrever um certo funcionamento das interações que de modo algum estava consolidado. Se é fato que o INEP recebia e utilizava os dados coletados e organizados pelo SEES, era também verdade que produzia suas próprias informações – inclusive quantitativas – a partir dos inquéritos que promovia. A recíproca, porém, não assume a mesma medida. O SEES afirmava reiteradamente que sua tarefa era a coleta e organização dos números, mas não a análise dos mesmos e, muito menos, a definição das políticas supostamente deles decorrentes. Assim, o SEES evitava – ao menos nos primeiros anos de publicação da série – tecer interpretações sobre os dados que organizava. Quando acaba rendendo-se a tal tarefa, produz, inicialmente, comentários que se pretendem eminentemente *técnicos*. Pode-se, então, assumir como hipótese que a posição de extrema

neutralidade almejada pelo SEES, como suposta condição de garantia da legitimidade dos conhecimentos científicos que produzia, tenha acabado por enfraquecer sua posição no campo burocrático – o que explicaria, ao menos em parte, a dificuldade em impor, no ministério ao qual estava vinculado, a urgência da publicação de seus trabalhos.

No que se refere às pretensões de neutralidade e de cientificidade, interessa notar que, se referindo ao objetivo da publicação, Teixeira de Freitas explicitava o intuito de dar a conhecer os “resultados numéricos ano a ano registrados, com uniformidade de planos e métodos, sobre a situação do ensino” (Brasil, 1941a, p. 1). Seguir planos e métodos era o que permitia que se considerassem as estatísticas como produtos científicos, e não apenas uma simples coleção de quantidades aleatórias sobre educação. No entanto, o que se vê é que há uma tensão – e mesmo uma contradição – entre o caráter científico das estatísticas e sua destinação política. Destacar as estatísticas como produtos de uma ciência engendra – vale reafirmar – advogar sua neutralidade com relação ao campo político. Assim, como condição para a consolidação da legitimidade dos trabalhos que produz, o meio estatístico obriga-se a um distanciamento com relação aos espaços de tomada de decisão política para a qual, no entanto, as estatísticas pretendem colaborar. Alain Desrosières, ao analisar a estruturação do sistema estatístico inglês no final do século XIX, aponta a existência de uma tensão semelhante à que se percebe aqui. Este autor afirma, a respeito dos membros da Sociedade Estatística de Londres – que pela estreita ligação com a função pública se viram obrigados a melhor estabelecer as regras de divisão do trabalho entre políticos e técnicos –, que “[...] a eliminação das opiniões e das interpretações é o preço que eles têm que pagar, o sacrifício que eles devem fazer, para que os seus objetos adquiram a credibilidade e a universalidade requisitada pelos políticos” (Desrosières, 2000, p. 213). Em seguida complementa, afirmando que

[...] um sacrifício assim drástico traz em si seus próprios limites, confinando o estatístico num papel estreito, e proibindo-o de despender eventualmente sua energia e seus talentos em duas direções distintas, a política e a ciência. Ele não pode se colocar ao lado do decisor político, sob pena de perder sua religião do fato sem opinião. Mas ele também não pode participar ativamente das ciências sociais, economia ou sociologia, porque ele teria então que articular seus feitos a sínteses explicativas e interpretativas mais gerais, das quais ele não poderia dar conta apenas com a lógica do fato devidamente constatado. Ele encontra-se, assim, emperrado (Desrosières, 2000, p. 213).

A partir da análise feita, foi possível perceber que se impunha aos agentes produtores das estatísticas educacionais a tarefa, não apenas de aperfeiçoar as técnicas e os procedimentos – em outras palavras: o rigor científico dos trabalhos –, mas também de consolidar no espaço social a crença na necessidade e na utilidade desse tipo de informação. Esse duplo esforço impõe-se ao SEES na medida em que o estabelecimento do valor social de seus produtos, as esta-

tísticas de educação, atrela-se a uma certa combinação do bom posicionamento da instituição em campos distintos. Assim, se para melhor posicionar-se no campo científico era fundamental o investimento no aperfeiçoamento formal dos trabalhos, isso não garantia uma posição suficientemente boa nos campos burocrático e educacional, para o que era preciso um empenho específico no sentido de afirmar e consolidar a utilidade e a necessidade desses produtos.

Por essa razão, é frequente nos textos examinados a afirmação laudatória da utilidade dos dados estatísticos. Diz-se, por exemplo, que os números apresentados,

[...] que abrangem, sob os mais variados aspectos e com minúcias de detalhe, a organização geral e o movimento escolar, constituirão, por certo, fontes de seguras conclusões e deliberações (Brasil, Ministério da Educação e Saúde, 1940a, p. 2).

Teixeira de Freitas ressalta, em outro momento, que ao trabalho “ininterrupto” e “persistente” de produção das estatísticas do ensino

[...] já se deve – é justo assinalar – o conhecimento minucioso e bastante exato de nossa vida escolar, obtido através das revelações – feitas em vários estudos – de aspectos curiosos, ora promissores, ora menos satisfatórios, todos, contudo, de vivo interesse e conducentes a bem orientar o governo quanto às novas diretrizes reclamadas para elevar o país a uma situação condigna em matéria de educação e cultura (Brasil, Ministério da Educação e Saúde, 1943, p. XIV).

Chama a atenção nos textos a referência aos pretendidos destinatários das estatísticas de ensino, que, se ressalte, eram produzidas em âmbito estatal. Se em alguns trechos, como é o caso dos acima mencionados, fica evidente a destinação dos dados oficiais ao próprio governo, há várias outras passagens em que, explicitamente, se indicam os particulares, os estudiosos das questões educacionais e, inclusive, a população em geral como público alvo. Em 1942 informa-se que “os estudiosos dos assuntos educacionais encontrarão, nos volumes da série *O Ensino no Brasil*, o vultoso material de análise necessário à boa solução dos problemas que os preocupam” (Brasil, 1942, p. XIV). Em outra oportunidade o autor diz que

[...] espera este Serviço não apenas fornecer às instituições oficiais competentes o material de que necessitam para o seu trabalho de pesquisa, mas igualmente conquistar o interesse de um grupo numeroso de brasileiros dispostos a aproveitar o cabedal que lhes é fornecido e a tirar conclusões que não de concorrer para que a nossa escola primária se reorganize, ganhe nova vitalidade, e consiga preencher de modo cabal a nobre finalidade que lhe cabe, de iniciar o preparo intelectual e moral das novas gerações que terão a seu cargo os destinos do Brasil de amanhã (Brasil, Ministério da Educação e Saúde, 1943, p. XIV-XV).

O que se percebe é a intenção explícita de atender – ou, antes, criar – uma demanda do grande público pelas estatísticas de educação. Esse movimento pode ser compreendido como estratégia para, declarando atenção às expectativas externas ao campo burocrático, aumentar a legitimidade dos trabalhos realizados pelo SEES. Bourdieu (1991) aponta esta como sendo uma estratégia característica dos dominados do campo, que se armando de poderes que não são específicos daquele espaço social, tentam converter a relação de forças em seu favor. Há, nesse caso, uma luta entre o princípio de hierarquização autônomo, que se dá pela maior ou pela menor posse do capital específico do campo em questão, e o princípio de hierarquização heterônomo, que consiste em aumentar o poder no campo pela importação de capitais externos ao campo (em especial, capital econômico e/ou político). Seria preciso perguntar-se, no caso aqui analisado, qual o interesse, e mesmo qual a utilidade, das estatísticas oficiais para a população em geral. Nesse sentido, vale considerar que os dados demográficos encontram seu sentido na grande escala e parecem desprovidos de significação em uma apreciação em escala local. Segundo Besson (1995, p. 35) “[...] só se satisfazem com a observação em massa aqueles cujas preocupações se situam neste nível”, ou seja, o próprio Estado, que é também quem produz essas observações. É certo, porém, que tal estratégia traz inegáveis lucros simbólicos, que são convertidos em reforço de legitimidade. Tais lucros pouco estão relacionados de fato ao esclarecimento da população quanto à situação educacional do país. Bourdieu (2004, p. 47) ressalta que

[...] a retórica da “demanda social” que se impõe, particularmente numa instituição científica que reconhece oficialmente as funções sociais da ciência, inspira-se menos numa preocupação real em satisfazer as necessidades e expectativas de tal ou qual categoria de “clientes” [...], ou mesmo em ganhar assim seu apoio, do que de assegurar uma forma particularmente indiscutível de legitimidade e, simultaneamente, um acréscimo de força simbólica nas lutas internas de concorrência pelo monopólio da definição legítima da prática científica.

Cabe, ainda, destacar que, se os resultados educacionais apresentados não fossem em si positivos, podiam, nessas circunstâncias, serem convertidos em lucros simbólicos para o SEES. A possibilidade de divulgação, por um órgão de governo, de dados pouco laudatórios aos esforços educacionais do período, pode ser explicada pela autoridade conferida a esses trabalhos em função de seu caráter científico. Ora, o papel pretendido por essa instituição era o de *retratar* a realidade educacional qualquer que ela fosse, e não o de mostrar uma realidade necessariamente favorável ao governo. Ou seja, a divulgação pelo SEES de dados educacionais indicativos de um mau desempenho neste setor reforçava, de certo modo, a crença em sua isenção quanto às questões políticas, articulação possível na medida em que o órgão ancorava sua autoridade, sobretudo, no campo científico. Não há, portanto, constrangimento algum em apresentar tais dados, justamente porque o SEES não se considera



responsável pelas decisões da área educacional e advoga seu pertencimento a outro universo de questões. Pode-se, assim, supor que é esse distanciamento que permite a Teixeira de Freitas formular críticas duras sobre o ensino no país num momento em que o discurso otimista prevalece no meio educacional. São, além disso, os dados pouco aprazíveis sobre a situação educacional que dão mostras dos avanços dos trabalhos estatísticos. Ora, mostrar as fragilidades do campo educacional em comparação com os êxitos do campo científico pode ser entendido aqui como mais uma estratégia na disputa por melhores posições no campo burocrático.

A existência de discursos nas publicações oficiais, que, proferidos por altos funcionários de governo, nem sempre faziam a defesa e/ou a propaganda das ações governamentais – que, à primeira vista, pode parecer uma contradição política –, é melhor compreendida se se considerarem as disputas internas aos campos e subcampos que compõem o governo, bem como os interesses por vezes paradoxais resultantes da justaposição de diferentes campos. É nesse sentido que a divulgação de dados estatísticos que ressaltam as fragilidades do ensino acaba por representar, como já se mencionou, uma vantagem para o SEES. Cria-se, deste modo, no plano discursivo, uma polarização entre as estatísticas – apresentadas como bastante desenvolvidas – e a educação – da qual se diz que muito ainda tinha que avançar – contribuindo para reforçar, na comparação, o prestígio da área estatística.

Não é sempre, porém, que a relação entre os campos – estatístico e educacional – assume a aparência de uma concorrência direta. Compreendidos como domínios fundamentalmente diferentes, se se encontram em disputa é antes para marcar presença e reforçar posições, de modo a impedir a fusão e/ou a anulação de qualquer dos dois campos. Não há, portanto, nos textos analisados, um embate com vistas a desqualificar – um ao outro – os objetivos e as ações. O que se percebe é um exercício de equilíbrio que permite que, ao lado da divulgação dos dados estatísticos educacionais que apontam deficiências nessa área, destaquem-se inúmeros elogios à atuação daqueles que trabalham em prol da melhoria da educação nacional. A contradição, nesse caso, é apenas aparente: não existe evidentemente interesse em comprometer o funcionamento da área educacional, sem a qual as estatísticas de educação perdem toda sua razão de ser; se há críticas à educação, isso se deve mais a uma estratégia relacional que visa a aumentar seu próprio prestígio pela diminuição relativa do prestígio do outro. A partir desse quadro interpretativo é possível compreender o elogio destinado aos esforços do INEP na divulgação e análise dos dados estatísticos educacionais produzidos pelo SEES. Ao contrário do que se poderia crer inicialmente, o que se percebe não é uma disputa entre esses dois órgãos pela análise dos dados, mas sim a intenção de estabelecer uma certa divisão de tarefas. É por essa razão que Teixeira de Freitas anuncia, na introdução aos números de 1936, a existência de uma publicação do INEP – o Boletim – igualmente destinada à divulgação dos dados estatísticos educacionais. Ao mencionar o Boletim número 1, publicado em 1939, chega a



valer-se das palavras com as quais Lourenço Filho ressalta a importância do desenvolvimento das estatísticas de educação. Desse modo, mencionando a existência de semelhante publicação sob responsabilidade do INEP, faz crer em uma cooperação, em uma divisão de atribuições entre as duas instituições, e não em uma concorrência, inclusive porque pareceria absurdo assumir que existiam duas publicações oficiais diferentes para a mesma finalidade. Como os dados utilizados pelo INEP eram fornecidos pelo SEES, constrói-se a ideia da existência de uma colaboração em que as estatísticas aparecem como elemento necessário à educação e, portanto, a educação é indicada como área dependente, em alguma medida, das informações produzidas no meio estatístico. Não é por acaso que Teixeira de Freitas cita um trecho em que Lourenço Filho destaca a importância das estatísticas para a educação:

A obra da educação nacional vinha carecendo, até há pouco, de um dos elementos fundamentais de organização: o que lhe fornecesse levantamentos estatísticos periódicos, segundo sistemática coerente, e que permitissem o confronto, ano por ano, dos índices de trabalho e de desenvolvimento por parte das instituições educativas de todo o país (apud Brasil, Ministério da Educação e Saúde, 1942, p. XIII).

Note-se que não é ele próprio, Teixeira de Freitas, que fala da importância das estatísticas para a educação. Ele prefere buscar o depoimento de uma figura de autoridade reconhecida no meio educacional. Assim, restringindo seu domínio de competência – na medida em que busca alguém da área educacional para falar por ela – Teixeira de Freitas pretende ampliar simbolicamente o poder de sua especialização – a produção de estatísticas.

Deve-se aqui, por fim, destacar que o exame empreendido mostrou que, na introdução aos documentos de autoria institucional, Teixeira de Freitas ocupa-se em enfatizar os progressos obtidos na produção das estatísticas de educação, dando menos atenção à análise da situação da escola brasileira. Interessava, desse modo, ressaltar o aperfeiçoamento dos procedimentos de coleta, o êxito na uniformização das categorias, a razoável regularidade das publicações – questões essas cuja discussão é de grande interesse no meio estatístico e que têm menor apelo no meio educacional (em que são evocadas, contudo, como garantia da confiabilidade dos números apresentados). Prevalece a necessidade de afirmar a utilidade e correção dos dados produzidos – num movimento contraditório que visa a melhorar suas possibilidades nas disputas por posições no campo burocrático ao mesmo tempo em que se busca consolidar sua autonomia. Cabe reafirmar, nesse sentido, a percepção de uma tensão evidente entre a necessidade e o interesse de interpretar os dados divulgados e as exigências de neutralidade política colocadas para a afirmação da cientificidade dos trabalhos.

## **Campo Educacional: elementos *neutros* para uma política de educação**

No período em que Lourenço Filho esteve na direção do INEP foi publicada uma série de Boletins cujos objetivos são apresentados principalmente em termos de superação das dificuldades de comunicação entre os estados, como elemento de avaliação da educação nas diferentes regiões do país e como recurso para a racionalização da administração educacional. Destaca-se a intenção de superar as dificuldades de comunicação num país amplo como o Brasil e cuja população encontrava-se dispersa. Os volumes aqui analisados traziam sistematizações acerca da legislação e da organização administrativa da educação nos diversos estados brasileiros, bem como estatísticas sobre o ensino primário e normal. A publicação apresentava-se como uma maneira de *chegar* até os estados, levando orientação *técnica* conforme as políticas elaboradas para a educação centralmente. Nas palavras empregadas por Lourenço Filho, a série tinha

[...] como finalidade principal documentar a situação desses ramos de educação popular [o primário e o normal], nas várias unidades administrativas – os Estados, o Distrito Federal, e o Território do Acre – no momento em que a União procura definir as diretrizes da educação nacional (Brasil, Ministério da Educação e Saúde, 1940b, p. 7).

Não se falava inicialmente que a descrição da educação dos estados tivesse, entre suas funções, a identificação de situações modelares a serem seguidas pelas demais unidades federadas. A análise do material mostra, no entanto, que essa foi, desde cedo, uma motivação da publicação, mesmo que isso não tenha sido explicitamente mencionado por Lourenço Filho.

A introdução ao Boletim n. 2 começa retomando a questão histórica da descentralização da educação brasileira: “Por mais de um século, o ensino primário e o normal estiveram inteiramente entregues à administração regional – aos governos provinciais, no Império, aos estaduais, na República” (Brasil, 1939, p. 7). Consequência disso foi a diversidade de organização e de funcionamento da educação nas várias regiões do país. Para Lourenço Filho,

[...] o sistema poderia oferecer vantagens em outras épocas, em que a comunicação entre as várias regiões do país era lenta e difícil, e em que as circunstâncias do próprio isolamento se refletiam na diversidade de condições da vida social e, por isso, na forma e na intenção das instituições postas ao seu serviço (Brasil, Ministério da Educação e Saúde, 1939, p. 7).

Na opinião do autor, porém, era evidente a mudança quanto a isso, observada nas diversas tentativas do poder legislativo, desde o início do século, no “sentido de uma coordenação nacional do ensino popular” (Brasil, 1939, p.7). Segundo ele, os próprios estados tendiam, já há algum tempo, à coordenação

das iniciativas locais com o conjunto do país. Como não existiam diretrizes centrais para a estruturação dos serviços educacionais, os estados, por iniciativa própria, acabavam recorrendo “[...] a outros fatores de unificação – senão substanciais, ao menos formais” (Brasil, 1939, p. 8), como, por exemplo, a adaptação da legislação a partir do modelo de outros estados ou, ainda, a organização de *missões de professores* que, vindos de estados considerados mais avançados, passavam algum tempo colaborando na organização do sistema de ensino de outras regiões.

O discurso presente nos Boletins é hábil em mostrar a política de centralização das decisões administrativas em educação como iniciativa que pretendia *definir e disciplinar um movimento de coordenação natural, já existente*. O que se pretende é atribuir aos estados a originalidade do movimento centralizador que, visto assim, não poderia ser considerado uma imposição do poder central. Este advoga para si apenas a *coordenação – técnica*, aliás – de um esforço iniciado pelos próprios estados.

A despeito do intento declarado de *simples* coordenação, havia uma forte intenção de prescrever as políticas a serem seguidas pelos estados. Uma vez que a organização federativa do país dificultava a definição de regras pelo poder central, o material impresso assumia uma função extremamente relevante como instrumento prescritivo que, no entanto, se propunha como simples elemento de divulgação de informações<sup>6</sup>. Nesse ponto, também as estatísticas contribuíam significativamente. Sob pretexto de apenas descreverem a situação educacional nos estados, as estatísticas abriam espaço para a prescrição de medidas organizacionais centralizadas, em vista da situação negativa que davam a ver. Esse é o caso, por exemplo, do Boletim referente à Paraíba (Brasil, 1940d). A introdução ao volume menciona que, apesar de positivas, as experiências regionais nem sempre se *teriam* mostrado suficientes. Isso abria espaço para a justificação de uma ação do governo central:

A impressão dominante é, assim, a de que atravessamos um período de transição, caracterizado por esforços muito significativos, mas ainda à procura de espírito de maior unidade, só possível de ser definido, aliás, em diretrizes fixadas pela União, e em que se consubstanciem objetivos e técnicas de sentido nacional (Brasil, 1940d, p. 7).

Se inicialmente a impressão é de que as estatísticas servem para mostrar o progresso no âmbito da administração da escola primária, o que se percebe após aprofundar a análise é exatamente a intenção contrária. Os números, na medida em que mostram – de forma *objetiva* – as insuficiências da rede de escolas em alguns estados, permitem *demonstrar* a incapacidade dessas administrações de darem conta sozinhas dessa importante atribuição.

A análise feita permitiu notar a predominância do uso das estatísticas de educação como recurso para guiar as ações políticas. Tomados como elemento descritivo da situação do ensino e da avaliação do desempenho da administração nesse aspecto, os números evocados permitem identificar os estados

*modelares* e aqueles que precisavam da *ajuda* do poder central. Assim, a partir da comparação dos índices escolares das unidades federadas e da ordenação destas, em escalas hierárquicas elaboradas a partir daqueles índices, pretende-se promover o progresso da educação. Na medida em que alguns estados são apresentados como modelo de êxito, procede-se, ainda, tendencialmente à padronização da administração educacional, dos diferentes estados, a partir do centro – que é onde são definidas as categorias assumidas como elemento de aferição do êxito. Os aspectos alçados a crivos de ordenação das escalas de posição mencionadas são apontados como característicos de uma *boa* – ou, ao contrário, uma indesejável – organização do sistema de ensino e das escolas.

A falta de planejamento era considerada, efetivamente, um fator a impedir o aperfeiçoamento da educação no Brasil. Segundo Lourenço Filho, “[...] um dos grandes problemas com que a educação pública defronta, em nosso País, como em muitos outros com as mesmas características, tem sido, nesse particular, a ausência de um sentido geral de planejamento” (1949, p. 8). Para ele, negar o planejamento seria recusar que “[...] os esforços de direção do grupo social sejam servidos por meios racionais” (Lourenço Filho, 1940, p. 74). Para que se pudessem traçar planos sobre a educação popular, como acerca de outras questões públicas, pareciam imprescindíveis dados quantitativos de descrição da situação presente (mas, também, cálculos de estimativa sobre as perspectivas futuras). Os órgãos de administração do ensino ressentiam-se, desde há muito tempo, da ausência de informações elementares – sobre a população e o território, por exemplo –, que lhes permitissem conhecer as demandas de suas regiões. A propósito, o autor pergunta:

Como pensar numa organização estável e eficiente sem o conhecimento prévio das realidades e das necessidades a serem atendidas? ... E como, mesmo do ponto de vista político, distribuir objetivamente os recursos orçamentários, de forma equitativa, pelos diferentes Municípios, se esses dados básicos não são conhecidos? (Lourenço Filho, 1949, p. 8).

A dificuldade estaria principalmente em que essas informações se alteravam, por definição, a cada ano. Isso tornava tais levantamentos, que são a rigor muito simples em sua natureza, tarefa complexa e morosa. Para solucionar esse problema, propunha-se a cooperação dos municípios com os estados: “Mediante um esquema comum, que convinha fosse traçado, cada municipalidade poderá, sem maior esforço, levantar a carta das necessidades atuais de educação em seu território” (Lourenço Filho, 1949, p. 8). Essa seria uma contribuição dos municípios para com os órgãos de administração dos Estados, que teriam, desse modo, informações fundamentais para as providências gerais a serem tomadas e para a adequada definição dos orçamentos anuais. Também para os próprios municípios o levantamento era considerado útil, já que seria “[...] um admirável barômetro para julgar da própria situação cultural de sua população e para o estudo inicial dos problemas que a ela digam respeito, no sentido de seu melhoramento constante” (Lourenço Filho, 1949, p. 9).

A estatística permitiria traçar um adequado planejamento, mas também tinha seu papel de guia no reajuste do plano feito com vistas, num e noutro caso, à boa administração. Da estatística dependia, conforme a argumentação presente nos textos analisados, a adequada condução das questões de governo. Lourenço Filho reitera a relevância deste elemento no que se refere à organização do sistema escolar:

Seria ocioso pretender demonstrar a importância de um serviço de estatística, perfeitamente organizado, em relação às coisas do ensino. Se, em qualquer outro ramo da administração, o cotejo e a interpretação de dados numéricos oferecem subsídios de valor, para conveniente estudo do desenvolvimento e reorganização dos serviços – no que concerne ao trabalho das escolas esses dados se reputam de todo em todo imprescindíveis, não já para o estudo de reformas mas para o equilíbrio do próprio sistema em vigor. Os diversos órgãos escolares têm que constituir, se deles quisermos trabalho produtivo, um aparelho flexível, em constante reajustamento. Bastará atentar no caráter de extensão, no espaço, e de continuidade, no tempo, – característicos do trabalho escolar – e a exercer-se, ademais, sobre clientela necessariamente móvel, para que se tenha de reconhecer, como indispensável, a base numérica, ponto de apoio para qualquer providência de boa administração (*Estatística Escolar do Estado de São Paulo* apud Lourenço Filho, 1940, p. 75).

O que se destaca quando são analisadas as articulações entre estatística e política educacional é a proeminência dada à ideia de objetividade e racionalidade. Nesse sentido, Lourenço Filho considerava que,

[...] no domínio da educação, tanto quanto no de outros aspectos da vida social, a documentação se impõe, como ponto de partida para qualquer estudo de caráter objetivo. Só a descrição clara dos fatos oferece apoio para a classificação ordenada, que os torne comparáveis, e permita ulteriores indagações, de que ressaltem as relações de dependência, acaso entre eles existentes. E, só na posse de tais dados, terá o administrador elementos seguros com que possa prefigurar as medidas de coordenação e reajustamento dos serviços a seu cargo, recomendando-as por fim, à execução, com maior probabilidade de êxito (Brasil, 1940c, p. 7).

Objetividade e racionalidade viriam supostamente substituir o arbítrio, a rotina e a intuição na condução das questões do ensino, conferindo-lhes, portanto, pelos elementos técnicos mobilizados (como a estatística), maior eficiência:

Até há pouco, os planos e as práticas da educação, por todo o mundo, viviam entregues ao domínio do arbítrio, da rotina ou da intuição. Foi, sem dúvida alguma, com a adoção dos processos estatísticos, para definição dos problemas de massa, e para análise dos problemas de técnica, que a educação pode inaugurar uma nova fase, inscrevendo-se entre aquelas atividades humanas a que podem caber, no melhor sentido, a designação de “técnicas”. Técnicas, porque capazes de verificarem as relações dos próprios fatos, que pretendem orientar e apreciar. Técnicas, porque capazes de admitirem a noção de medida

dos fenômenos e a noção de pesquisa objetiva ou científica e, na medida de suas conclusões, a capacidade de provisão nos resultados (Lourenço Filho, 1940, p. 84).

É inegável que Lourenço Filho tivesse profundo conhecimento sobre estatística, inclusive em seus aspectos mais técnicos. Não obstante, o que se percebe na análise feita é que o autor concentrava suas apreciações naquilo que interessava fundamentalmente ao desenvolvimento da educação. As cifras, no discurso de Lourenço Filho, valiam mais pelo uso que delas se podiam fazer no sentido de legitimarem a intervenção do poder central na política educacional. A questão do estatuto da estatística só o preocupava na medida em que era a garantia da autoridade dos números como argumento para as decisões políticas. De qualquer forma, se é evidente que o autor valoriza este instrumento de racionalização da ação política, nem por isso chega a entregar-se por completo aos seus encantos, de modo que, nos estudos de sua autoria, a estatística é um entre outros pontos apresentados.

### **Considerações Finais**

O que se buscou, pela análise de materiais impressos que circularam no Brasil nas décadas de 1930 e 1940 – nos quais as estatísticas eram apresentadas ou mobilizadas na argumentação –, foi compreender como se deu a apropriação dos números oficiais em determinados debates sobre a educação primária. Os elementos evocados, os confrontos propostos e as interpretações feitas estão, em alguma medida, condicionados pelas questões em jogo, nos campos em que os autores aqui considerados se vinculavam originalmente. Ao contrário, porém, de se restringir a esses espaços, fica evidente que a circulação dos autores de um campo a outro, não apenas acontece, como é feita de modo a preservar ou potencializar a autoridade conferida por suas boas posições ocupadas nos campos de origem. Importa notar que, em função das diferentes apropriações das estatísticas de educação observadas, foram mobilizados, nos discursos em questão, elementos distintos que acabam por produzir representações (sutilmente) diferentes sobre a escola e sua função social. Em comum entre estes autores, tem-se, contudo, a defesa da estatística como instrumento relevante para a *exata* descrição da situação do ensino, com vistas à tomada de decisão nesse setor, e a convicção de que a escola fosse uma instância privilegiada de formação da nacionalidade. Vale ressaltar que as imagens escolares delineadas pelos números e pelo discurso sobre eles são tanto mais influentes quanto maior é a legitimidade assumida pelas estatísticas. A leitura aqui empreendida permitiu notar um amplo esforço no sentido de afirmar esta legitimidade, buscando-se reforçar a crença em seu caráter objetivo, que supostamente conferiria neutralidade às decisões políticas acerca da administração da educação.

*Recebido em setembro de 2010 e aprovado em maio de 2011.*

## Notas

- 1 Para informações mais detalhadas a esse respeito ver Natália Gil (2007). Já para uma compreensão mais ampla da história das estatísticas oficiais no Brasil, remeto aos quatro volumes da importante coleção de informações organizadas por Nelson de Castro Senra (2006a, 2006b, 2008, 2009).
- 2 Assume-se aqui a noção de *campo* conforme definida por Pierre Bourdieu como um espaço de lutas, travadas por objetos específicos de disputa, que se organiza em torno de interesses e regras de funcionamento próprias.
- 3 Teixeira de Freitas conduziu a Diretoria de Informação, Estatística e Divulgação do Ministério da Educação e Saúde e, depois, o SEES. Participou ativamente também da criação do IBGE, do qual foi o primeiro Secretário-Geral, tendo permanecido no cargo até 1948.
- 4 Lourenço Filho esteve à frente da Diretoria Nacional de Educação, quando, então, coordenou a criação e organização do INEP, sendo seu primeiro diretor.
- 5 Quanto a este aspecto, valeria considerar que, segundo Bourdieu, “[...] enquanto enunciado *performativo*, a pré-visão política é por si só, uma pré-dição que pretende fazer acontecer o que enuncia; ela contribui praticamente para a realidade do que enuncia pelo fato de enunciar-lo, de prevê-lo e de fazê-lo prever; por torná-lo concebível e sobretudo crível, criando assim a representação e a vontade coletivas em condições de contribuir para produzi-lo. Toda teoria, a palavra mesma o diz, constitui um programa de percepção, sendo isso tanto mais verdadeiro no caso das teorias do mundo social. E sem dúvida existem poucos casos nos quais o poder estruturante das palavras – sua capacidade de prescrever sob a aparência de descrever, ou então, de denunciar sob a aparência de enunciar – seja tão indiscutível” (1998b, p. 118).
- 6 Para uma abordagem mais aprofundada desta questão – com ênfase, contudo, na formação docente e na prática docente – ver Marta Carvalho (2003).

## Referências

- BESSION, Jean-Louis. **A Ilusão das Estatísticas**. São Paulo: UNESP, 1995.
- BOURDIEU, Pierre. Le Champ Littéraire. **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**. Paris, n. 89, p. 3-46, set. 1991.
- BOURDIEU, Pierre. Descrever e Prescrever: as condições e os limites da eficácia política. In: BOURDIEU, Pierre. **A Economia das Trocas Linguísticas: o que falar quer dizer**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1998. P. 117-126.
- BOURDIEU, Pierre. **Os Usos Sociais da Ciência: por uma sociologia clínica do campo científico**. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.
- BRASIL. Ministério da Educação e Saúde. **O Ensino no Brasil em 1935**. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1941.
- BRASIL. Ministério da Educação e Saúde. **O Ensino no Brasil em 1936**. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1942.
- BRASIL. Ministério da Educação e Saúde. **O Ensino no Brasil em 1937**. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1943.



- BRASIL. Ministério da Educação e Saúde. **Organização do Ensino Primário e Normal**. Estado do Amazonas. Rio de Janeiro: INEP, 1939. (Boletim n. 2)
- BRASIL. Ministério da Educação e Saúde. **O Ensino no Brasil em 1934**. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do IBGE, 1940a.
- BRASIL. Ministério da Educação e Saúde. **Organização do Ensino Primário e Normal**. Estado do Pará. Rio de Janeiro: INEP, 1940b. (Boletim n. 3)
- BRASIL. Ministério da Educação e Saúde. **Organização do Ensino Primário e Normal**. Estado do Maranhão. Rio de Janeiro: INEP, 1940c. (Boletim n. 4)
- BRASIL. Ministério da Educação e Saúde. **Organização do Ensino Primário e Normal**. Estado da Paraíba. Rio de Janeiro: INEP, 1940d. (Boletim n. 8)
- CARVALHO, Marta Maria Chagas de. Modernidade Pedagógica e Modelos de Formação Docente. In: CARVALHO, Marta Maria Chagas de. **A Escola e a República e Outros Ensaios**. Bragança Paulista: EDUSF, 2003. P. 121-142.
- DESROSIÈRES, Alain. **La Politique des Grands Nombres**: histoire de la raison statistique. Paris: Découverte, 2000.
- GIL, Natália de Lacerda. **A Dimensão da Educação Nacional**: um estudo sócio-histórico sobre as estatísticas oficiais da escola brasileira. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. Estatística e Educação. **Revista Brasileira de Estatística**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 66-85, jan./mar. 1940.
- LOURENÇO FILHO, Manoel Bergström. Da Cooperação dos Municípios com o Estado em Matéria de Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 35, p.5-18, jan./abr. 1949.
- SENRA, Nelson de Castro. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006a. v. 1: Estatísticas Desejadas (c.1822 – c.1889).
- SENRA, Nelson de Castro. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006b. v. 2: Estatísticas Legalizadas (c.1889 – c.1936).
- SENRA, Nelson de Castro. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2008. v. 3: Estatísticas Organizadas (c.1936 – c.1972).
- SENRA, Nelson de Castro. **História das Estatísticas Brasileiras (1822-2002)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. v. 4: Estatísticas Formalizadas (c.1972 – 2002).

Natalia de Lacerda Gil é professora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul. Mestre e doutora em Educação pela Universidade de São Paulo.  
E-mail: natalia.gil@uol.com.br