

# Políticas de instrução pública no século XIX como eco de experiências internacionais

*Politics of public instruction in the XIX century as echo of  
international experiences*

FLÁVIA OBINO CORRÊA WERLE\*



**RESUMO** – Discussão acerca das políticas de instrução elementar pública como *eco* das propostas hegemônicas formuladas em outros países. Impacto de práticas realizadas na Prússia, Holanda, França, Inglaterra, Argentina e Estados Unidos em políticas de educação do Rio Grande do Sul, tomando como categorias de análise os índices de escolarização, a imposição da obrigatoriedade, as práticas de fiscalização do ensino e o controle do tempo na escola, a cobrança de impostos e taxas escolares, as prescrições acerca da saúde e postura dos alunos e mobiliário escolar.

**Descritores** – Política educacional; educação comparada; história da educação.

**ABSTRACT** – Discussion about the policies of public elementary instruction as echo of the hegemonic proposals formulated in others countries. Impact of practices carried out in the Prussia, Holland, France, England, Argentina and United States in policies of education of Rio Grande do Sul, taking as categories of analysis the indices of education, the imposition of compulsory education, the practices of inspection of the education and the control of the time in the school, the charging of taxes and school rates, the prescriptions about the health and posture of the students as well as the school furniture.

**Key words** – Educational policies; comparative education; history of education.

## PARA INTRODUZIR O TEMA ...

Nos dias de hoje a educação brasileira é seguidamente analisada numa perspectiva comparativa frente a parâmetros internacionais. A competitividade, necessidade de busca de qualidade, as restrições de recursos e a mudanças de paradigmas de gestão favorecem a introdução de metodologia comparada tendo em vista médias e índices internacionais que operam como padrões, exigindo desempenhos semelhantes num mundo globalizado. Um enfoque sincrônico é adotado, delimitando aspectos do real passíveis de mensuração e avaliação quantitativa, para estabelecer as comparações. É como se independente dos lugares e das culturas de todos de uma dada faixa etária deversem o mesmo nível de conhecimento em matéria ou ciências ou outras matérias básicas do ensino.

Grande parte das políticas públicas relacionadas à educação decorre da relação, colocada quase como

garantia, de que os níveis de educação estão interligados com o sucesso econômico. Isso decorre da intensa rivalidade da economia global e parece estender-se para uma competição internacional entre escolas, métodos e sistemas educacionais. Na educação estão se tornando comuns os procedimentos que avaliam os procedimentos pela comparação com “os melhores do mundo”. Contribui para este novo panorama as mudanças no mundo do trabalho e as extensas bases de conhecimento e informações requeridas. Neste contexto são avaliados os índices de alunos por professor, o número de horas de aula dedicadas a cada matéria do currículo, o desempenho dos alunos em específicas matérias do ensino. Estes estudos utilizam predominantemente dados quantitativos o que facilita a mensuração e comparabilidade. Não apenas comparações internacionais têm sido valorizadas desde os anos noventa. Têm sido feitas comparações num âmbito interno dos sistemas produzindo inúmeros espaços para comparações inter-

\* Doutora em Educação pela PUCRS. Professora titular da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, Pesquisadora do CNPq, Vice-Presidente da Região Sul-Sociedade Brasileira de Educação Comparada. *E-mail*: <flaviaw@unisinis.br>.  
*Artigo recebido em: outubro/2007. Aprovado em: novembro/2007.*

nacionais, nacionais, subnacionais, municipais, entre estabelecimentos de ensino. Esta situação é verificada em todos os níveis de ensino, desde a educação básica até a pós-graduação. A exigência de competitividade em nível compatível com programas similares de excelente qualidade no exterior demonstra o florescimento de estratégias de introdução de mudanças e inovações desde fora. As avaliações e comparações feitas servem para orientar políticas educacionais. O aperfeiçoamento de instrumentos e técnicas estatísticas colabora neste sentido. Por detrás destes procedimentos há uma suposição de que aspectos fundamentais da cultura são universais menos orientados para as peculiaridades locais e respeito pelas diferenças e mais para a ânsia de competitividade e comparabilidade com outros países.

Vidal e Gvirtz (1999) investem na perspectiva comparada Brasil-Argentina para o desenvolvimento de estudo histórico do ensino da escrita, procurando aprofundar a metodologia, superando a mera justaposição de desigualdades. Franco (2000, p. 200) discutindo questões teórico-metodológicas envolvidas em estudos comparados relacionados à formação do trabalhador, afirma que a comparação “é um processo de perceber as diferenças e as semelhanças e de assumir valores nesta relação de reconhecimento de si próprio e do outro. Trata-se de compreender o outro a partir dele próprio, e, por exclusão, se reconhecer na diferença”.

Neste trabalho demonstra-se que a assimetria é uma das origens do transplante e imposição de valores e práticas, mais do que isso, aqui se repetem argumentos como justificativas de políticas ditas inovadoras.

Este estudo, revisando documentos da segunda metade do século XIX, demonstra que a tendência de buscar parâmetros internacionais para pautar políticas e decisões do governo na educação brasileira não é nova! Esta prática já ocorria na instrução pública rio-grandense desde o século XIX. É um texto que discute as políticas de instrução pública elementar como *eco* das propostas hegemônicas formuladas em nível mundial. Utilizo a imagem do *eco*,<sup>1</sup> como representação ou evocação dos procedimentos políticos administrativos adotados na instrução pública do Rio Grande do Sul no século passado, pelo fato de que a documentação consultada não sugere que tenha havido uma incorporação crítica dos conhecimentos e experiências advindos de outros países. Seus formuladores apresentam-se através dos documentos, como porta-vozes de práticas internacionais, repetindo, conforme as conveniências, argumentos, teorias e métodos adotados em outros países.

Políticas são expressão dos processos sociais que regulam a sociedade e as relações econômicas, sociais e culturais de uma determinada época. As políticas públicas como forma de organização e controle do

Estado trazem em si expectativas de transformação de uma realidade concreta, bem como manifestam a complexidade do momento histórico em que foram geradas. Há um pressuposto de particularidade e ajustamento a situações específicas na formulação das políticas públicas no que se contrapõem à generalização para outros tempos e espaços.

## SITUANDO HISTORICAMENTE A QUESTÃO

O ano de 1822 marca a independência política e o Ato Adicional à Constituição de 1824, determina a competência das Assembleias Provinciais para legislar sobre a instrução pública. A descentralização e autonomia das províncias eram anunciadas no Ato de 1834 e foram reforçadas na Constituição de 1891.

Mas o que significa descentralização? É dar autonomia administrativa? Se descentralizar é afastar ou separar do centro, a qual centro nos referimos? Se descentralização envolve autonomia marcante e desprendimento do poder central faz-se necessário melhor compreender autonomia e como ela se constrói ao longo da história da instrução pública.

Autonomia significa faculdade de se governar por si mesmo, liberdade ou independência moral ou intelectual. Sendo assim, autônomos são os atos que se realizam sem intervenção de forças ou agentes externos. Descentralização, autonomia, construção local das propostas de instrução pública estão pressupostos nos referidos textos constitucionais. Entretanto, analisando relatórios de presidente da província, documentos e comunicados, estes elementos – descentralização e autonomia – não ficam claramente demonstrados.

No Rio Grande do Sul, os diretores de Instrução Pública adotavam a lógica do transplante. O panorama de nações mais desenvolvidas era o marco de referência; seu discurso, um *eco* de experiências internacionais.

Estados Unidos da América, França, Inglaterra, Bélgica, dentre outros exerciam a dominância. O peso hegemônico da realidade externa pode ser identificado na exemplificação de práticas, na demonstração numérica e na utilização de argumentos baseados em experiências de outros países para legitimar decisões de políticas públicas de educação elementar.

## MELHORANDO OS ÍNDICES DE ESCOLARIZAÇÃO

Embora tenham sido encontrados documentos comprovando as demandas das comunidades em relação à criação de escolas, a expansão da instrução pública no discurso político era fortalecida e justificada com dados internacionais.

Em 1859, o Relatório apresentado à Assembléia Provincial do Estado argumentava que a relação entre o número de alunos e a população total de uma região era o indicador da cultura do povo uma vez que na Prússia, França e Inglaterra a relação de escolas por habitante era muito inferior que os índices encontrados no estado.

Tabelas com dados estatísticos ilustravam e enriqueciam a argumentação de que era necessário aumentar o número de escolas. Ressalta-se que esta argumentação foi produzida em 1859, mas a justificativa referia dados internacionais de 1835.

A escola que na Prússia esta para a população na razão de mil quinhentos e sessenta e cinco habitantes, na Inglaterra de mil trezentos e oitenta, nesta província oferece a desanimadora proporção de 1:3862 habitantes. O que prova exuberantemente que a estatística da nossa ignorância é extraordinária. Isto também evidencia, se atentarmos para a relação em que estão as escolas para os alunos. A razão é de uma para quarenta, o que faz com que anualmente despendamos com cada aluno, que recebe instrução nas escolas públicas a crescida soma de trinta e dois mil novecentos e vinte e oito réis, pouco a mais ou menos. Se compararmos a estatística da instrução pública da Prússia, Holanda, França e Inglaterra em mil oitocentos e trinta e cinco (na falta de outra mais recente) se verá que o quadro da nossa instrução é pouco lisonjeiro.<sup>2</sup>

	População	Nº de escolas	Nº de alunos	Uma escola p/ habitante	Uma escola para
Prússia	12:726.823	22:612	1:664.218	565	74 alunos
Holanda	2:528.387	2:832	304.459	893	107 alunos
França	32:509.742	36:920	1:800.000	880	50 alunos
Inglaterra	14:400.000	37:869	1:267.782	380	34 alunos"

Continua o mesmo relatório apresentando os dados do RS: "para uma população de 390.000 habitantes, havia 102 escolas e 4.120 discípulos, sendo uma escola para 3.862 habitantes, uma escola para cada conjunto de 40 alunos".

A comparação não ocorria com a realidade externa mas também frente a outras instâncias de educação brasileira, mostrando que, na província, a instrução estava defasada em relação aos índices internacionais e nacionais, comprovando o alto custo do ensino sem a correspondente eficiência.

Comparando-se a estatística da nossa instrução pública com as das demais províncias do império, vemos que, quanto ao número das escolas, esta está em sétimo lugar, quanto a população das mesmas, em sexto, em relação ao termo médio dos alunos para as escolas, em terceiro grau. Avaliando a relação entre a população e a escola, está em décimo lugar, e quanto a despesa com cada aluno, em décimo quarto lugar, e por conseguinte é uma das províncias em que a instrução custa mais caro.<sup>3</sup>

As comparações continuavam. Amplia-se o horizonte para o panorama dos diferentes estados norte-americanos. O detalhamento da realidade dos Estados Unidos da América do Norte de trinta anos antes (dados de 1830 eram referidos em 1859) configuravam o padrão a ser seguido. Argumentavam-se para a insignificante relação entre o número de escolas e a população total e escolar do estado. As comparações internas indicavam a falta de investimentos públicos com a educação.

Nesta última comparação, e ela vos demonstrava a ignorância do nosso povo, combinarei a estatística da nossa instrução com a dos Estados Unidos em 1830. Falo de um país novo e de uma época já bem remota.

Estados	População Branca	População de 5 a 15 anos	Nº de escolas	Nº de alunos	Total da população – um aluno por habitante
New York	1.913,508	503,884	–	531,240	3,6 habitantes
Massachusetts	610,014	138,530	2,273	148,656	4 habitantes
Maire	399,462	106,007	6,500	140,000	3 habitantes
Vermont	280,679	67,505	2,400	72,000	4 habitantes
Nova Hampshire	269,533	70,228	–	90,000	3 habitantes
Os 6 estados da Nova Inglaterra	1.944,688	473,508	–	500,000	4 habitantes
Nova Jersey	320,779	79,695	–	67,000	5 habitantes
Pensilvania	1.347,672	351,380	–	150,000	9 habitantes
Baltimore (Maryland)	60,000	14,270	–	7,000	8,6 habitantes
Ohio	937,679	258,998	–	250,000	4 habitantes
Missouri	157,575	44,023	560	12,000	13 habitantes
	341,582	99,499	–	20,000	17 habitantes
Kentucky	522,704	143,738	–	40,000	13 habitantes
Carolina do Sul	265,784	71,431	–	9,000	30 habitantes

Na época que me refiro, a população da província da União Americana era inquestionavelmente maior que a população atual do Império, mas isto nada significava para a demonstração que tenho em vista. A relação entre os alunos e a população é o termômetro por onde nos devemos guiar. E fique consignada mais que nos Estados Unidos os meninos de cor não participam dos benefícios da educação pública como entre nós. Reformais pois, senhores, a instrução da província, dai-lhes os elementos de vida que ela tanto lhe carece. Sem isto os vossos regulamentos serão letra morta. A inteligência que os confeccionou, tomou por base da instrução a escola normal é pois forçoso que a criéis, para que em um futuro próximo se torne exequível a vossa constituição escolar."

Os dados apoiavam, a um só tempo, a necessidade de criar escolas e a importância de cuidar da formação dos docentes. Para dar ao magistério um melhor *status*, considerá-lo como profissão, reconhecê-lo como meio de vida, era necessário assegurar bases científicas e condições de desenvolver habilidades e vocações. Por outro lado esta constelação de argumentos contribuía para que fosse dada à instrução pública um lugar de importância dentre os demais ramos da administração, alertando para que governantes e legisladores dela cuidassem com mais desvelo. Neste sentido, experiências da França, Prússia, Holanda, Inglaterra e Estados Unidos

eram invocadas. A institucionalização da instrução pública estava sendo configurada, decorrendo da articulação de um conjunto de medidas político-administrativas: ampliação do número de escolas, formação de professores e inspeção severa, sistemática, obrigatória, ativa, uniformizada, universalizada em todas as localidades (1859).

#### **IMPONDO A OBRIGATORIEDADE ESCOLAR<sup>4</sup>**

A partir da Lei de 1871, em muitos momentos foram produzidos argumentos em favor da obrigatoriedade. Em 1878, ela era defendida com base na justificativa de que os países que a adotavam na instrução elementar tinham conseguido difundir completamente a escolaridade entre a população. Para atingi-la, um dos argumentos era a formação de associações beneficentes que assegurassem a frequência de crianças desvalidas às escolas como ocorria na Inglaterra, Estados Unidos, Holanda, Bélgica, França, Itália. Cabia à administração a promoção da iniciativa particular incentivando a criação de tais associações, pois a inexistência de recursos públicos para a oferta da instrução obrigatória não era percebida, apenas a indignação dos pais era tida como dificuldade para o cumprimento da obrigatoriedade.

Em 1888, uma circular é enviada pelo governo a todas as Assembléias Municipais da Província solicitando novamente o atendimento ao regulamento do ensino obrigatório. Seu texto é uma tentativa de convencer a população da importância de enviar crianças para as escolas. Dentre seus argumentos estava a realidade internacional de instituição da obrigatoriedade com sua força de legitimação e convencimento.

Por se achar de acordo com os princípios democráticos é que os países, os mais livres, a Suíça, a Inglaterra, a Bélgica, Holanda e na América os Estados Unidos, adotaram o ensino obrigatório no interesse dos próprios Estados e dos cidadãos (1888).<sup>5</sup>

Com o realinhamento da proposta política ocorrida com a Constituição de 1891, a legitimação da nova posição – oposta à anteriormente referida – agora voltada para a irrelevância da obrigatoriedade escolar fazia-se também com base na mesma estrutura de argumentação. A defesa da obrigatoriedade bem como a sua desconsideração obtinham igualmente respaldo na realidade internacional, invocando “países civilizados”, citando a Bélgica, Irlanda, Holanda, Sérvia, Rússia, e destacando o papel das associações de ensino popular. Referia também a Inglaterra onde havia sido revogada a lei que decretava a obrigatoriedade do ensino e instituída outra, que proibia o trabalho infantil de menores de 14 anos a não ser que tivessem feito exames de leitura, escrita, aritmética, geografia e história. Conclui a argumentação:

“Se ainda não podemos apreciar os benefícios resultados do salutar preceito constitucional, devemos contudo esperá-los com segurança a vista dos exemplos que nos dão países antiquíssimos e populoso, onde portanto, a execução da Lei de obrigatoriedade do ensino seria menos difícil do que entre nós”<sup>6</sup> (1895).

Sou prosélito da liberdade de ensino, máxime de um Estado, como o nosso, onde a população é tão pouco densa, que só nas cidades, vilas e povoações se poderia, através de mil dificuldades e violências, tornar efetiva a lei de obrigatoriedade sendo esta manifestamente inexecutável na campanha. Em quase todos os países civilizados as leis decretam a obrigatoriedade de ensino, ou tem-se conservado letra morta, ou não tem dado os resultados esperados desta sorte não escapou o título. II capítulo IV do nosso Regulamento de Instrução popular a obrigatoriedade do ensino Para demonstrarmos esta proposição, que a muitos parecera ousada, não precisamos de longas explanações científicas bastam-nos instrução popular ali é uma realidade. Na Irlanda, Holanda, Servia e Rússia não é obrigatória a instrução, entretanto achase bem definida nestes países. É admirável o nobre fervor com que as damas russas se dedicam a criação e manutenção de associações de ensino popular. Não raro encontram-se senhoras da primeira sociedade, inclusive da própria dinastia reinante, exercendo o magistério público, que é naquele país uma invejável e honoríssima carreira e a posição mais cobiçada pelas nobres damas russas. Na Inglaterra foi revogada em 1876 a lei que decretara a obrigatoriedade do ensino a vista de seus nulos resultados, embora se queira dizer que fora aquela lei substituída por uma que proíbe a admissão nas oficinas, de crianças menores de quatorze anos, a não ser que provem ter freqüentado a escola durante cinco anos ou que satisfaçam um exame cujo programa compreende: leitura, escrita, aritmética, análise, geografia e história. A União Americana do Norte compõe-se de 44 estados, entretanto só 14 destes adotam a obrigatoriedade do ensino e é de notar que não são neste onde, na grande República, se acha mais difundida a instrução popular. Na República Argentina poucas províncias adotaram o ensino obrigatório, sendo aí mesmo inexecutável a respectiva lei devido a pouca densidade da população (1895).

#### **FISCALIZAÇÃO DO ENSINO: AÇÃO DE FUNCIONÁRIOS DO ESTADO OU DE PARTICULARES**

Se a inexistência de sistema é identificada pela ênfase nos concursos como alternativa de seleção de docentes, despreocupação com a remuneração e ausência da noção de cargos e de funcionários do nível técnico, indiferenciação de categorias como aula e escola, falta de designação individualizada para as aulas – não tinham identidade como instituição de ensino, apenas o lugar

onde se situavam as identificava (margem direita do rio, distrito número tal) –, outras propostas apontavam a tendência de institucionalização da instrução pública. Dentre os fatores que para isto contribuíam estava a importância da inspeção escolar e a referência a um corpo de funcionários formados e remunerados pelo Estado. Estas medidas exigiam a institucionalização de ações prévias tal como alocação de recursos oriundos de taxas e impostos fixos.

A inspeção era concebida como forma de qualificar o ensino e controlar o trabalho docente, entretanto a ausência de remuneração específica, impedia sua qualificação. Sendo apenas um serviço que “engrandece quem o pratica”, não havia como instalá-la em todo o estado. A intenção do governo era criar um serviço de inspeção para o que os governantes também buscavam respaldo na experiência internacional.

Em documentos de 1859, 1874, 1878, 1895 e 1898, foram encontrados argumentos baseados em comparações internacionais para sustentar proposta de políticas referentes à criação de inspeção e novos serviços educacionais.

A fiscalização constante do ensino por funcionários competentes, para esse fim nomeados e bem remunerados é uma necessidade inquestionável. Idéia nova entre nós criada pelo projeto de reforma do regulamento, porém velha em todos os países civilizados, onde a constante inspeção de escolas é inseparável do ensino popular. Nem se pode compreender a existência de qualquer organização desse serviço público sem a efetiva e constante fiscalização por funcionários subordinados à Diretoria Geral e perante esta, responsáveis.<sup>7</sup>

Embora, em 1895, a inspeção fosse defendida como um serviço desempenhado por funcionários ligados à Diretoria de Instrução Pública, em 1898, já não era defendida a profissionalização desta função. Ao contrário, argumentavam os governantes para a implantação de um sistema de inspeção com a “colaboração de cidadãos da comunidade”. Esta nova posição trazia o pressuposto do Estado se desincumbir de suas obrigações para com o ensino. Quase uma privatização branca estava sendo defendida. Na argumentação apresentada, a situação da Argentina era invocada como padrão pelas práticas lá implantadas de “legitimar a ação direta dos chefes de família na inspeção do ensino público primário” (1898).

Sobre esta importantíssima questão, o regulamento atual apresentou verdadeira novidade, porque nenhum outro Estado da União e em país algum se encontra legalmente organizada a ação simultânea do Governo e da sociedade na direção e inspeção do ensino público. Esta grandiosa solução, tão fortemente desejada e ainda não conseguida pelas nações mais adiantadas, foi amplamente alcançada pelo digno

legislador rio-grandense, com a fecundíssima instituição dos conselhos distritais, composto de chefes de família que tenham seus filhos nas escolas públicas do distrito. A República Argentina que, em matéria de ensino primário pode vantajosamente servir de padrão as suas co-irmãs da América do Sul, procura a muito tempo por diversos modos legitimar a ação direta dos chefes de família na inspeção do ensino público primário. Não se tendo hoje conseguido ali solver o problema e julgando-se por muitos motivos indispensável a referida co-participação, agitou-se e atualmente desenvolveu-se na imprensa, na tribuna e até no seio do governo, forte propaganda no sentido de entregar-se o ensino popular e particulares e principalmente associações.

De fato, estava em jogo outros interesses e sérios limites financeiros. Verifica-se o apelo para a redução de custos, para a delegação para a sociedade das ações de inspeção.

O próprio presidente do Conselho Nacional de Educação, Dr. D. José Maria Gutierrez, apoiando estas idéias, faz uma importante declaração, que vem transcrita em um dos últimos números da interessante revista *La Educacion*, concluindo ‘que as escolas populares apresentam as seguintes vantagens:

I – Custam a metade do que custam as do governo porque o povo contribui diretamente para sustentá-las.

II – São quase sempre melhores que as do governo porque estão fiscalizadas pelos próprios pais dos alunos e por um grande número de cidadãos que preocupam-se constantemente em melhorá-las.

III – Além de educarem as crianças, fazem alguma coisa mais, que é então de maior importância: educam o povo, habilitando-o a contribuir diretamente para a prosperidade comum’.

Examinando-se o regulamento de 2 de fevereiro de 1897, verifica-se que nele acham-se instituídas todas as exigências de uma moderna organização do ensino primário e basta ler o capítulo 5 do título I para ver-se que o grande problema, que tanto preocupa os nossos dignos vizinhos platinos, foi entre nós solvido com êxito, que pelo lado teórico, que quanto aos efeitos práticos. Dissemos que este sistema de inspeção vai já produzindo os resultados que dele se esperavam e estes serão completos quando os nossos distinto patricios, compreendendo os generosos intuitos do legislador, se acharem habilitados a bem cumprir a grandiosa missão a que são chamados a desempenhar em ação comum com a administração do Estado (1898).

### **IMPOSTOS E TAXAS ESCOLARES: SEM RECURSO COMO PROVER A MATERIALIDADE DA INSTRUÇÃO PÚBLICA?**

Documento de 1888 justificava que países que possuíam um verdadeiro sistema de educação pública

tinham como primeiro cuidado a construção e mobiliário de casas para escolas. Como referência eram citados vários países: os Estados Unidos, a Dinamarca e a Suécia. Mais que a remuneração de docentes e a criação de um corpo de funcionários, a materialidade da instrução pública colocava-se com requisitando recursos, exigindo a imposição de impostos para atender a construção de escolas.

No Relatório da 2ª Diretoria, apresentado em julho de 1986, comparações com a situação de outros estados brasileiros, países sul-americanos, europeus e com a América do Norte eram trazidas para a discussão da função financiadora do Estado e do setor privado e duas possíveis alianças para a construção de prédios escolares.

Considere-se que, na época, a materialidade dos sistemas educativos não se configurava com hoje. As escolas eram a casa do professor e, junto com o pagamento, o professor recebia um valor a título de aluguel e limpeza da escola. Construir escolas exigia instituir uma nova mentalidade relacionada a impostos e taxas para financiar a construção de prédios, e a aceitação de que existiriam prédios especialmente construídos para escolas nos quais havia também a casa do professor, e não o inverso – a casa do professor contendo a escola.

Nos orçamentos de despesas de muitos países, como na França, nos Estados Unidos da América, República Argentina e entre nós, no Estado de São Paulo, encontra-se uma verba constante consagrada a construção de edifícios para escolas. Na República Argentina existem até impostos, cujo produto e exclusivamente aplicado nestas construções. Foi uma conquista do grande Sarmiento, nobre apóstolo do ensino popular naquele país, que fundamentando sua proposta ao Congresso, dizia que para satisfazer esta necessidade tão urgentemente reclamada devia ir-se até o imposto de captação, conclui o respectivo capítulo com estas palavras:

Porque los hombres de trabajo no darian como en Francia tres jornales al ano o su equivalente en dinero para edificación de la escuela de su barrio.

A lei n. 88, de 8 de setembro de 1892, que reformou o ensino no Estado de São Paulo, estatui em seu artigo nono: O Governo consagrara todos os anos a quantia de 500:000\$000 para a construção de edifícios para as aulas preliminares, conforme tipo adotado. Na execução do disposto neste artigo, o Governo dará preferência aos municípios cujas municipalidades auxiliarem ao Governo, que pecuniariamente, quer com dádivas de terrenos e materiais (1896).

Se os professores ocupavam casas, em relação ao aluguel que podiam pagar, não havia como exigir-lhes, sem aumentar as despesas com aluguéis, que sua aula funcionasse em casas com melhores condições de higiene e comodidade. A situação da Argentina tam-

bém fundamentava a tese apresentada. O Sr. C. Morra, engenheiro arquiteto do Conselho de Instrução Pública da República da Argentina, era citado e seus argumentos ressaltavam a importância da escolha do terreno para as construções escolares, indicando entre elas a localização central no povoado, o distanciamento de ruas de muito barulho e trânsito, bem como de locais que pudessem contrariar a saúde, os bons hábitos e a moral, devendo contar com luz e ar em abundância (1876).

Também o vizinho Uruguai era invocado, fazendo referência a um texto de Senet, Inspetor Seccional da Instrução Pública do Uruguai, publicado em 1895, pela alternativa lá adotada pelos Conselhos Escolares que autorizavam o arrendamento de casas por cinco anos, o que poderia estimular particulares a construir prédios adequados para escolas, forma esta que também asseguraria o controle da localização, aparência e conservação das escolas, além de intervir na variação dos aluguéis.

O edifício próprio, tão aconselhado e tão necessário, que engrandece e radica a escola, eleva e dignifica a condição de apropriados a cumprir, com êxito, sua sublime missão, e a meu ver a única solução definitiva. Se a encararmos sob o ponto de vista higiênico, veremos que é de tão evidente conveniência que ocioso seria qualquer argumento no sentido de justificá-la sob o ponto de vista econômico, basta para justificá-la atentar na enorme soma despendida anualmente com aluguéis de casas nas condições lucidamente expostas no vosso relatório (1896).<sup>8</sup>

O relatório de 1896 referia-se ao imposto da venda de gado associando notas de comprovação de pagamentos sugerindo que a destinação de recursos fosse aplicada em favor da instrução pública e que na impossibilidade de ser cobrado pela Província o fosse pelas municipalidades, auxiliando o Estado na construção de edifícios escolares.

Deste modo em poucos anos, teremos emancipado o Tesouro do Estado da pesadíssima soma despendida com péssimas casas para nossas aulas públicas. Além destas medidas, que todo a liberdade de lembrar, convinha que o Governo desde já aplique na aquisição de casas para aulas nesta capital a importância de beneficios de loterias destinadas a este fim, conforme preceituou o artigo quinto da Lei número 1682, de 13 de janeiro de 1888. Importância que sobe a 134:400\$000, correspondente aos anos de 1894, 1895 e 1896.

## **A ERGONOMETRIA<sup>9</sup> UM NOVO ARGUMENTO NAS POLÍTICAS DE INSTRUÇÃO PÚBLICA**

Novas influências de base estética e de preservação da saúde foram introduzidas no discurso das políticas de instrução pública, no final do século XIX. Não apenas o

prédio deveria ser adequado às funções educativas, mas a mobília, que a partir da contribuição da antropometria, sofria uma reavaliação.

Instituir um sistema educativo implicava não apenas em materializá-lo com prédios especiais edificados nos meios urbanos mas mobiliá-los adequadamente. Diferenciar a escola como um serviço do governo para a população do espaço de residência para ensinar, implicava em alterar as mobílias da residência do professor. Para ajustar os bancos em que as crianças eram acomodadas eram utilizados argumentos comparativos a práticas de outros países.

Se das casas, nas condições por vós tão bem descritas, passarmos a mobília, veremos que se alguma modificação se tem introduzido, enquanto ao tipo, contudo ainda há muito o que fazer, pois parece contra a saúde das crianças. Os bancos e classes antigos vão sendo substituídos por outras mais de acordo com o tipo indicado pela pedagogia e higiene, mas ainda são feitos todos com mesma altura entretanto, o artigo 20 do Regulamento da Instrução Pública fixa a idade escolar de 7 aos 15 anos, conseqüentemente devem existir na mesma escola crianças de diversos tamanhos daí a necessidade de bancos e escrivaninhas de diferentes alturas, como existem hoje em todas as escolas dos Estados Unidos da América e em diverso países da Europa, notavelmente nas escolas de Paris.

Para justificar a necessidade da diferença da mobília nas aulas primárias é bastante transcrever as seguintes palavras:

Os órgãos das crianças acham-se em via de formação. É preciso estar alerta para não comprometer seu desenvolvimento daí a grande importância da posição, dos gestos e dos movimentos habituais. É necessário que as crianças. Quando escreverem, tenham os ombros na mesma altura (1896).

Um tema antes oculto estava sendo apresentado: o aluno e suas diferentes idades e estaturas. A Diretoria de Instrução Pública estava não apenas chamando atenção para o fato – inconveniência da uniformidade da altura da mobília escolar –, mas propondo uma nova sistemática para administrar esta questão que se colocava. Propunha ademais, que os contratos e fiscalização de fornecimento fossem feitos diretamente pela Diretoria de Instrução Pública e não pelo Tesouro como até então ocorria.

Era assim uma dupla inovação. Destacava-se a importância do mobiliário escolar não padronizado, destacava-se a importância do conforto para o aluno a partir da consideração da altura das crianças, e fazia-se necessário medidas administrativas referentes ao funcionamento do Estado. Recursos financeiros deviam ser destinados para esta nova necessidade e uma nova

sistemática administrativa estava sendo visualizada. A descentralização das ações referentes ao fornecimento alocado na Diretoria de Instrução Pública fortalecia e constituía na estrutura administrativa do estado.

### CONTROLE DO TEMPO E DAS ATIVIDADES ESCOLARES

Um passo importante na institucionalização da instrução pública relaciona-se com o controle não apenas dos espaços escolares como anteriormente indicado, mas da duração e tipo das atividades escolares.

Embora os argumentos referissem um menor controle pela eliminação da definição de horários de início e término dos trabalhos escolares, estava sendo proposto um detalhamento do tempo de cada lição e do recreio.<sup>10</sup> Comparações internacionais com países da Europa, Estados Unidos e Argentina registravam a importância da alteração. Por outro lado, preceitos de higiene e as necessidades do ensino eram apontadas como justificativas, além do enriquecimento do espaço de autonomia do professor – a ele cabia confeccionar o horário submetendo-o à aprovação do inspetor regional. “Uniformidade inflexível de um horário daria lugar a graves choques de interesses, iria contrariar hábitos secularmente inveterados na família e traria como consequência inevitável o prejuízo do ensino” (1897), apenas em outros países de hábitos de vida mais homogêneos isso não seria difícil – no Norte dos Pirineus e nos Alpes nenhuma dificuldade haveria para estabelecer um horário uniforme.

Quanto aos mecanismos de controle e organização do sistema educativo a instalação de um ritmo comum, em 1897, nos processos educativos foram também referenciadas, experiências realizadas em países mais adiantados.

Nas instruções guiei-me tanto quanto me foi possível pela legislação norte-americana, vantajosamente, aplicada na República Argentina. Tive o cuidado de fazer as profundas modificações exigidas pelo nosso meio e pela Constituição do Estado. Assim, além de outras, enquanto ao horário escolar deixei de determinar as horas em que devem começar e terminar os trabalhos escolares, preferindo estabelecer: o tempo da seção escolar diária, o de cada lição e o de cada recreio ou exercício, tendo em vista as necessidades do ensino e os preceitos de higiene deixei a confecção do horário a cargo do professor com a aprovação do inspetor regional. Se tivéssemos de confeccionar instruções para serem executados na Europa, ao norte dos Pirineus e dos Alpes, nenhuma dificuldades encontraríamos para estabelecer um horário uniforme, porque os hábitos de vida são mais ou menos idênticos, as horas de refeição são as mesmas: Quase todos tem o ‘Mittagessen’\* (1897).

Tratando-se, porém, de um país novo como o nosso, cuja população, principalmente a deste Estado, compõem-se ainda de elementos diversos, a uniformidade inflexível de um horário daria lugar a graves choques de interesses, iria contrariar hábitos secularmente inveterados na família e traria como consequência inevitável o prejuízo do ensino. Assim, esta exceção que se encontra nas instruções que elaborei é determinada pelas condições locais e em nada prejudica o ensino.

O que estava sendo implementado era um controle mais rígido dos procedimentos de ensino, não do calendário pela fixação do início e término das aulas como se verificava em regulamentos anteriores, mas do que deveria ser feito, dos espaços de pausas e tempos de trabalho para casa lição.

### CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

Considerando a documentação consultada, as políticas exprimiam uma compreensão de repetição do que outros países experimentavam em matéria de instrução pública. A análise não desvelou uma cultura administrativa de consciência das necessidades locais. Não se percebeu um olhar crítico para a realidade internacional, o que indica uma limitação da capacidade de pensar os problemas que o panorama social sul-riograndense apresentava na época.

O esforço de diferenciação e construção da instrução pública se desenrolava a partir dos resultados de experiências internacionais. A análise sugere que a construção do sistema educativo não ocorria pela formulação de propostas originadas em interesses e valores locais e pelo potencial analítico dos governantes que ocupavam a Diretoria de Instrução Pública. Ao contrário, demonstravam uma significativa parcela de esforços de transformação e inovação com base em tecnologia externas referidas descritivamente, tendendo a internacionalização das propostas educacionais. Evidenciavam também um pressuposto de que políticas educativas são abordagens gerais de aplicação e validade universais, de que é possível integrar práticas, harmonizar valores, generalizar propostas educativas, mesmo que trazidas de outras culturas. Subjacente também estava um sentido de provincianismo e isolamento superado pelo eurocentrismo e incorporação de práticas internacionais. A interação com a realidade internacional ocorria numa perspectiva de dependência, imitação e servilismo, de inclinação colonialista pela supervalorização do que era internacional. A legitimação de propostas políticas não se dava a partir da realidade e cultura local, da voz dos docentes, da participação da comunidade; era utilizada a argumentação de que em outros países tal já havia ocorrido com sucesso. A valorização e

legitimidade de experiências estrangeiras se davam pelo simples fato de ser importada de países mais desenvolvidos e a importância do país de origem em si só justificava e assegurava o sucesso das medidas.

Os primórdios do sistema educativo no Rio Grande do Sul se construíram, portanto, a partir de uma identidade externa repetida, reproduzida e aqui ecoada no discurso político.

Os processos de diferenciação, unificação e especialização não ocorriam a partir de dentro, da consciência dos problemas vividos. O novo, o moderno, o avançado situava-se em outras nações e era introduzido de fora para dentro. A realidade local era um espaço a ser civilizado, modificado, alterado. Os políticos construíam uma instrução pública rio-grandense por parâmetros externos ao identificar as propostas de governo com o novo e com a realidade de países mais adiantados.

Nos documentos analisados foi possível identificar uma elaboração de políticas de instrução pública elementar pela importação, pelo empréstimo e transferência de experiências externas inovadoras e de sucesso.

### REFERÊNCIAS

FRANCO, Maria Ciavatta. Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação e Sociedade**, ano XXI, n. 72, p. 197-230, ago. 2000.

VIDAL, Diana; GVIRTZ, Silvina. História da educação comparada na América Latina: um caso para repensar algumas posições. In: FARIA FILHO, Luciano Mendes (Org.). **Pesquisa em História da Educação**: perspectivas de análise. Belo Horizonte: HG edições, 1999. p. 69-86.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **O nacional e o local**. Bragança Paulista/SP: Editora Universidade de São Francisco, 2005.

### NOTAS

<sup>1</sup> O eco é um fenômeno físico pelo qual uma onda acústica é refletida por um obstáculo. O eco é percebido pelos ouvidos humanos como uma repetição de um som emitido por uma fonte.

<sup>2</sup> Relatório apresentado à Assembléia Provincial de São Pedro do Sul do Rio Grande do Sul na 2ª sessão da 8ª Legislatura pelo Conselheiro Joaquim Antão Fernandes Leão. Porto Alegre: Tipografia do Correio do Sul, 1859.

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> Ato de 16 de março de 1888, dando regulamento para o ensino obrigatório na província. Art. 1º A instrução primária é obrigatória nas cidades, vilas, freguesias e povoações da província para os indivíduos que tiverem de 7 a 15 anos de idade, sendo do sexo masculino e de 7 a 13 anos, sendo do sexo feminino, residentes dentro do perímetro marcado pela Câmara municipal, não excedendo de um quilômetro medido da sede da escola.

<sup>5</sup> VILLA NOVA, Rodrigo de Azambuja. Circular anexa ao Acto de 16 de março de 1888, dando regulamento para o ensino obrigatório na província. Província de S. Pedro do Rio Grande do Sul. Palácio do Governo em Porto Alegre, 16 de março de 1888.

<sup>6</sup> Relatório apresentado ao Sr. Julio Prates de Castilhos (presidente de Estado do Rio Grande do Sul) pelo Dr. João Abbott (Secretário de Estado dos Negócios do Interior e Exterior, em 15 de agosto de 1895 – Porto Alegre, 1895. Oficinas a vapor da Livraria Americana).



<sup>7</sup> RELATÓRIO APRESENTADO AO SR. JULIO PRATES DE CASTILHOS (presidente de Estado do Rio Grande do Sul) pelo Dr. JOÃO ABBOTT (Secretário de Estado dos Negócios do Interior e Exterior, em 15 de agosto de 1895 – PORTO ALEGRE – 1895. Oficinas a vapor da Livraria Americana).

<sup>8</sup> RELATÓRIO DA SEGUNDA DIRETORIA. “Segunda Diretoria da Secretaria de Estado dos Negócios do interior e Exterior em Porto Alegre. 30 de junho de 1896, dirigido ao Ilmo. Sr. Tenente-coronel Aurélio Veríssimo de Bittencourt, DD. Diretor Geral da Secretaria dos Negócios do Interior e Exterior.

<sup>9</sup> Ergonomia refere-se ao conhecimento necessário para o trabalho, incluindo ambientes e mobílias utilizadas nas escolas contemplando critérios como conforto, segurança, satisfação, eficácia e bem-estar.

<sup>10</sup> Sessão escolar indivisa com 5 horas diárias. Cada lição teria a duração de 35 a 40 minutos para a primeira classe e de 40 a 45 minutos para as outras classes. No fim de cada lição haveria um intervalo para descanso, canto ou exercícios físicos. Assim deveriam ser previstos 4 intervalos, sendo os dois primeiros de 10 a 15 minutos e os dois últimos de 15 a 20 minutos (1897).

\* *Mittagessen* – refeição da tarde; almoço.