

A constituição do sistema de ensino paulista: das diretorias regionais e serviços de inspeção

*The constitution of the São Paulo state school system:
regional directories and inspection services*

*La constitución del sistema de enseñanza del estado de São
Paulo: de las direcciones regionales y servicios de inspección*

RAQUEL PEREIRA CHAINHO GANDINI
SANDRA APARECIDA RISCAL

Resumo: Este artigo apresenta uma pesquisa sobre a gênese e o desenvolvimento do sistema de educação paulista. Pretende-se compreender em que medida a ação do estado moldou a rede escolar como sistema de ensino e como configurou seu modelo administrativo. O estudo trata do papel das diretorias regionais e serviços de inspeção, que permitiram o desenvolvimento de um sistema permanente de avaliação e retro-alimentação. Para atingir seu objetivo, procedeu-se à análise dos Anuários de Educação de 1935/1936, que permitiu a reconstituição da tensa relação entre os poderes municipal, estadual e nacional e o estabelecimento do sentido atribuído à estrutura administrativa da escola.

Palavras-chave: sistema de educação paulista; diretorias regionais de ensino; serviços de inspeção de ensino; Almeida Júnior.

Abstract: The article presents a study on the genesis and development of the educational system of São Paulo. The purpose is to understand to what extent the State shaped the school network as an educational system and how it framed its administrative model. The study discusses the role of the regional educational directories and inspection services, which permitted the development of a permanent evaluation and feedback system. To attain its objective, the study analyzed the 1935/1936 Education Directories (*Anuários de Educação*), which permitted the reconstitution of the tense relationship among the municipal, state and national powers and the meaning assigned to the school administrative organization.

Keywords: educational system of São Paulo; regional instruction directories; school inspection services; Almeida Junior.

Resumen: Este artículo presenta algunos resultados de una investigación sobre la génesis y desarrollo del sistema de educación de São Paulo. El propósito es entender hasta que medida la acción gubernamental moldeó la red escolar como sistema de enseñanza y como diseñó su modelo administrativo. El estudio trata del papel de las direcciones regionales de enseñanza y servicios de inspección, que permitieron el desarrollo de un sistema permanente de evaluación y retro-alimentación. Para lograr su objetivo, el estudio analizó los Anuarios de Educación de 1935/1936, para la tensa relación entre los poderes municipal, provincial y nacional y el sentido atribuido a la estructura administrativa de la escuela.

Palabras clave: sistema de educación paulista; direcciones regionales de enseñanza; servicios de inspección escolar; Almeida Júnior.

INTRODUÇÃO

No momento em que se implanta a política de municipalização da educação, torna-se primordial compreender a natureza patrimonialista das práticas políticas educacionais ainda em sua gênese, isto é, no momento do estabelecimento das primeiras ações dos agentes do estado paulista, voltadas para a criação de um ordenamento legal, que tinha como finalidade formar um aparato administrativo legal-racional capaz de se impor e substituir as práticas locais de caráter patrimonialista. Esses agentes, dentre os quais destacaremos neste trabalho Almeida Júnior, cujos relatórios de sua gestão na Diretoria de Ensino encontram-se nos Anuários de Educação, apontavam, já naquele momento, para os princípios básicos que deram à rede estadual de ensino paulista a feição que manteve até a reformulação da última década do século XX.

Trata-se de compreender a gênese e história da administração da educação no Estado de São Paulo por meio do referencial teórico desenvolvido por Max Weber e por outros autores que utilizam esse mesmo referencial. Em especial, são fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa os conceitos e categorias relativos aos tipos de dominação, formas de organização, desenvolvimento dos quadros administrativos e, em particular, os conceitos de patrimonialismo e organização burocrática.

A gestão da escola, tão debatida, não pode ser pensada como um processo isolado e desarticulado do projeto de política educacional do sistema ao qual essa escola pertence. Em particular, em uma sociedade como a brasileira, na qual a tradição das instituições é fundamentada em procedimentos de natureza patrimonialista, o desenvolvimento de projetos que democratizem a escola deve ser pensado não apenas no nível da unidade escolar, mas também articulado com a política educacional que a informa. Para tanto, é primordial o estudo das relações entre Estado e educação desde a gênese do Estado brasileiro, bem como o conhecimento dos condicionantes da ação desse Estado, da regulação estatal e dos programas de ação governamental na tradição educacional brasileira. É neste sentido que tratamos de um dos aspectos mais importantes e decisivos para a criação e funcionamento efetivo do sistema educacional paulista: a criação de diretorias e inspetorias de ensino.

A criação e o desenvolvimento de um sistema de ensino exigem órgãos formuladores e planejadores de políticas para a educação, capazes de articular os diferentes elementos e instituições responsáveis pelos diferentes aspectos envolvidos no problema. Pode-se verificar a existência de um sistema quando existem órgãos articulados, responsáveis pela detecção e análise de problemas, estudo de soluções e de sua viabilidade técnica e financeira que culminam com a apresentação de programas e projetos educacionais, em todos os níveis de ensino.

Um sistema educacional constituído e institucionalizado, além das próprias unidades escolares, conta com órgãos capazes de prover estudos para o desenvolvimento das condições de ensino nessas unidades, recensear e categorizar os elementos que compõe a rede de unidades, analisar dados visando ao aprimoramento da

gestão pública da educação; elaborar planos de ação; orientar dirigentes educacionais na formulação de normas e no estabelecimento de padrões a serem adotados nos espaços educacionais; propor critérios para o provimento de cargos e transferência de pessoal; propor critérios de distribuição de recursos entre as diferentes unidades administrativas e escolares em articulação com os outros órgãos competentes do governo; estabelecer mecanismos para a valorização dos servidores da educação, docentes e não-docentes, em todos os níveis de ensino.

Para a realização dessas tarefas, faz-se necessário que os diferentes órgãos disponham de pessoal qualificado, tanto do ponto de vista técnico-administrativo quanto do ponto de vista acadêmico, isto é, com formação compatível com as funções que deverá exercer.

No caso paulista, já no final do século XIX se pode constatar a intenção do governo do estado de constituir os elementos necessários para o estabelecimento de um sistema de ensino que seria responsável pela criação, manutenção e organização das escolas em todo o Estado de São Paulo.

O tema do presente estudo decorre da necessidade de se conhecer com maior profundidade, para compreensão das atuais características do sistema, o projeto que, na década de 1930, permitiu a sua institucionalização, isto é, a constituição de um aparato burocrático próprio e autônomo formado por profissionais de educação, que possibilitou o crescimento da rede mediante estratégias que permitiram superar as freqüentes intromissões de tipo patrimonialista.¹

OBSERVAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O PATRIMONIALISMO E A CONSTITUIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O processo de gestação que deu a forma ao Estado brasileiro caracterizou-se, desde seus primórdios, por uma forma de organização política que se revelou avessa à institucionalização dos procedimentos e às normatizações de caráter permanente e duradouro.

Américo Jacobina Lacombe, no prefácio ao livro de Marcos Carneiro Mendonça, *Raízes da Formação Administrativa do Brasil*, destaca os traços personalistas e casuístas da legislação portuguesa:

(...) a legislação portuguesa era predominantemente casuista e personalista. Cada autoridade trazia o seu regimento, que hoje chamaríamos *instruções*, chamando a atenção para os assuntos prementes. O mais ficava dentro das possibilidades do momento. Daí chegar-se a dizer que o Brasil teve a felicidade de ser um país ‘pouco governado’.

¹ O regime patrimonialista caracteriza-se pela não separação entre poderes de mando e bens privados e públicos: “A dominação patrimonial (...) trata (...) a todos os poderes de mando e direitos senhoriais econômicos como probabilidades econômicas apropriadas de modo privado” (...) (WEBER, 1992, p. 189).

(...)

(...) Órgãos e funções existem num lugar, faltam noutros, ou neles aparecem sob forma e designação diferentes; os delegados do poder recebem muitas vezes instruções especiais, incluídas em simples correspondência epistolar, que fazem lei e freqüentemente estabelecem normas originais, distribuição de funções e competências diferente da anteriormente em vigor (MENDONÇA, 1974, I, p. 6).

O processo de organização administrativa no Brasil desenvolveu-se seguindo essencialmente razões localizadas e pragmáticas. Tal fato acentua-se ainda mais com a transferência da Corte e da Família Real e o traslado dos costumes administrativos portugueses para o território brasileiro. A tendência ao prebendalismo,² unida às práticas de estabelecimentos de legislação adequadas às necessidades imediatas, produz um sistema que Uricoechea (1978, p. 94) denomina de *patrimonialismo burocrático*, avesso a processos de mudanças, resultando daí um tipo estático de organização.

(...) Em primeiro lugar, ela é uma burocracia essencialmente – por assim dizer – pragmática, isto é, carece de um cânon formal e normativo e de um princípio imanente para a sua organização e desenvolvimento. Nesse pragmatismo é que se reflete o seu aspecto mais característico, qual seja, a irracionalidade – entendida como carência de uso sistemático e economicamente (tecnicamente) eficiente dos recursos à sua disposição (URICOECHEA, 1978, p. 95).

Uricoechea observa que a conseqüência desse pragmatismo temperado pela irracionalidade é formidável:

(...) o esquematismo elementar, monótono, secular e típico da divisão do trabalho durante o período colonial e, posteriormente, durante o Primeiro Reinado, aparece como um traço mais compreensível da organização do estado, quando visto dessa perspectiva (1978, p. 95).

O processo de prebendalização, que durante esse período teria acompanhado a instituição e expansão das estruturas governamentais, tornara, segundo o autor, mais difícil o processo de racionalização da burocracia e, portanto, o desenvolvimento de uma concepção administrativa de caráter racional-legal. O resultado disso foi uma administração patrimonial que se expandiu sem modernização e as mudanças que conhece decorreram essencialmente de razões pragmáticas provenientes em especial

² Por prebenda “entende-se uma forma de ‘pagamento’ do servidor patrimonial pela apropriação individual e não hereditária de rendas, direitos ou tributos” (WEBER, 1992, p. 188). Chama-se ‘prebendalismo’ a uma administração mantida principalmente desta forma. O cargo, nesse caso, é considerado uma fonte de renda privada do funcionário. Contrapõe-se à burocracia constituída por funcionários assalariados (WEBER, 1992, p. 229-243).

da esfera política. Livre de pressões, a burocracia patrimonial não adota um princípio racional que vise maior eficiência em sua organização. A institucionalização ocorreria na administração fiscal, obedecendo a imperativos provenientes de interesses materiais governamentais. Já a racionalização da administração da justiça terá como seus principais estimuladores os setores letrados.

Alguns sinais de desenvolvimento de uma concepção administrativa mais técnica e burocrática são gradualmente inseridos no primeiro reinado, com a introdução do sigilo administrativo e a progressiva substituição da figura do Imperador nos documentos oficiais por noções mais impessoais com ‘este governo’, ‘o país’ ou simplesmente, Brasil (URICOECHEA, 1978, p. 97).

O estabelecimento de um aparato administrativo institucional adequado à organização de uma ordem legal começa a firmar-se na segunda metade do século XIX com instauração de novas práticas resultantes da renovação das relações econômicas cafeeiras e com a introdução de uma nova concepção de homem de negócios. A concepção política patrimonialista, com traços tradicionais que não permitiam a superação das relações escravocratas, tendia a impedir a consolidação de uma ordem social competitiva e manter o que Florestan Fernandes denominou de privilégios fechados,

(...) a começar pelo monopólio da riqueza e do poder que tornou a dominação oligárquica sob a República uma “democracia entre iguais”, ou seja, uma rígida ditadura de classe (1987, p. 196).

Na segunda metade do século XIX, a administração central do estado brasileiro entra em processo de crescimento e, com seu núcleo baseado na sede da Coroa tende estabelecer a padronização dos instrumentos de administração estatal nas províncias, fixando as suas condições de organização, reduzindo as improvisações, experimentos e ensaios que caracterizavam a ação governamental desde o período colonial.

Em São Paulo, observa Uricoechea, acelera-se a burocratização de sua administração a ponto de superar as taxas da Corte.³

A criação de um sistema nacional para a administração da justiça, com instituições burocraticamente constituídas, foi ainda mais gradual à medida que enfrentava em todas as províncias os entraves do sistema patrimonial de dominação e, principalmente nos poderes locais, a permanência das tradições prebendalistas. O difícil processo de articulação entre os interesses local e central tornava impossível

³ A importância da economia cafeeira paulista determina mudanças significativas na administração central. Note-se a criação de um Ministério independente para a agricultura, comércio e obra públicas e a elevação da concessão de patentes para companhias comerciais vinculadas ao setor de exportação que pula de meras quatro entre 1838 e 1850 para cento e quarenta entre 1850 e 1859 (URICOECHEA, *op. cit.*, p. 102).

ao Estado rejeitar as demandas locais, o que complicava o estabelecimento de um controle firme do governo sobre o interior do país. O estabelecimento de qualquer tipo de autoridade governamental passava pela relação patrimonialista que o ligava às oligarquias agrárias locais, mesmo nos momentos em que mais se tendeu para a centralização, após a Constituição de 1824.

Todavia, com o Ato Adicional de 1834, um crescente processo de descentralização acaba por redefinir as estruturas de poder provinciais e municipais. As ações públicas essenciais, como a administração da justiça e polícia, passam para as mãos dos juizes de paz, que são nomeados pelos poderes municipais. As oligarquias locais tomam a posse do aparato político e administrativo. Ainda que se tenha, com a Lei de Interpretação de 1841, afastado os juizes de paz das jurisdições de polícia e criminais, delegando aos juizes de direito e ao delegado de polícia, que passaram a ser nomeados pelo poder central, o exercício da justiça e da jurisdição criminal, permaneceu a necessidade de o governo fazer acordos com os grupos privados para garantir as condições de governabilidade.

A implantação de medidas racionalizadoras na administração pública apenas encontrava espaço quando crises econômicas internacionais abalavam a política tributária. Em 1834, uma crise de arrecadação levou à revisão do aparelho tributário que atingiu até os últimos escalões da administração. Segundo Maria Sylvia de Carvalho Franco, a crise na economia européia que se refletia no Brasil e a situação de penúria em que se encontrava a administração determinaram a necessidade inadiável de provimento do tesouro nacional o que determinou uma tendência para a burocratização do aparelho fiscal.

A cobrança de impostos constitui uma das principais ações de caráter objetivo e impessoal do poder público e seu domínio exige o estabelecimento de uma estrutura administrativa capaz de garantir a eficiência e controle da cobrança em todos os níveis do Estado. Além disso, como observa Maria Sylvia de Carvalho Franco:

(...) o crivo do imposto descaracteriza o contribuinte, ao incidir sobre categorias amplas da população, definidas conforme critérios gerais, e faz do cidadão um devedor do Estado, exigindo sua participação indiscriminada em despesas também não especificadas da administração. Dessa maneira a provisão de fundos públicos por meio de tributação dissolve, em uma massa de valores cujas origens neste ou naquele bolso particular ficam perdidas, as possibilidades de influência direta por parte dos possuidores primitivos (1998, p. 127).

Cumprir ressaltar aqui a estabilização das tarifas de importação a um baixo nível, o que, ao mesmo tempo, privou o Estado de sua mais importante fonte de arrecadação e onerou o produtor brasileiro, transformando parte de seus lucros em meios para o governo (Ib., p. 120).

Nessas disposições legais o agente fiscal foi muito especialmente visado, procurando-se garantir o controle de sua atuação mediante o reforço do dever

por vantagens pecuniárias. A organização administrativa desse período fundava-se formalmente no princípio burocrático de obediência a um poder público abstratamente definido, legitimado e expresso por normas racionalmente criadas e legalmente estatuídas. O funcionamento efetivo de tal sistema, em que pese a eficácia dos condicionamentos exteriores da conduta do servidor público, tentados pelo legislador, esbarrava com fatores determinantes do seu comportamento que não eram menos poderosos e iam em sentido contrário às expectativas definidas pelo poder estatal.

Especialmente a partir de 1840 foi-se consolidando um governo centralizador no que diz respeito à discriminação das rendas públicas cuja distribuição não era favorável às Províncias ou aos municípios. Assim, a forma que o poder central encontrou de garantir a governabilidade foi montar um aparato administrativo capaz de concentrar os meios pecuniários da administração por meio de um corpo de agentes disciplinados capazes de metodicamente exercer de forma despersonalizada as funções públicas. Maria Sylvania de Carvalho Franco observa, todavia que, mesmo no caso fiscal, onde a tendência à formação de um aparato administrativo burocrático era mais forte, no âmbito das administrações locais, prevaleciam os usos antigos. Ali, onde o agente governamental se encontra distante do poder central e ocupado com as situações concretas, é forte o apelo das influências mais próximas sobre questões mais imediatas (FRANCO, 1998, p. 121).

Os servidores públicos acabavam se orientando muito mais pelos interesses locais aos quais se encontravam vinculados do que pelo poder central distante e abstrato. Isso se torna ainda mais precário quando se observa que o corpo de preceitos normativos objetivos que deveriam orientar a conduta dos cidadãos e funcionários havia penetrado de forma rudimentar na consciência da população (FRANCO, 1998, p. 122). Embora a codificação escrita legitimasse a organização e funcionamento dos serviços públicos, nos quadros municipais os procedimentos eram negligenciados e se omitia ou perdia o registro dos atos do poder legislativo.

Franco observa ainda que:

(...) pode-se constatar que as ordenações que regiam as práticas administrativas, num setor fundamental como o da garantia dos meios para o aparelho governamental, não tinham, realmente, o caráter abstrato e geral que distingue os preceitos jurídicos sobre os quais se assenta a estrutura burocrática. Pelo material coligido, verifica-se que a decisão em cada caso concreto orientava-se preponderantemente pelos valores ou situação de interesses aos quais os agentes do governo estavam imediatamente vinculados. Assim, observa-se a instabilidade da validade efetiva das ordenações que, de forma freqüente eram abertamente desobedecidas, inclusive pelos próprios agentes destinados a sua imposição (1998, p. 123).

Constata-se que a autoridade que legitimava o exercício efetivo do poder público, assentava-se na autoridade tradicional e nos costumes prebendários e clien-

telistas que orientavam essas práticas. Os agentes do serviço público se eximiam de submeter as situações de fato a um controle racional e, portanto, agia-se com base na improvisação orientada pelo costume, o que impedia o planejamento para o futuro e a fixação de regras gerais e eficientes para os procedimentos.

A esse respeito, Franco observa os obstáculos à tendência de burocratização no aparelho fiscal: de uma parte, um servidor público cujos vínculos com o ambiente em que vivia não eram compensados por uma atitude profissional capaz de garantir o rigor do desempenho de suas atribuições funcionais; de outro lado, o descuido em formalizar as práticas administrativas.

Franco nota, ainda, que outro fator que levou à não adoção de medidas próprias de uma ordem burocrática teria sido o fato de que a ausência quase completa de fundos públicos municipais levou à aplicação de recursos privados em serviços públicos. Ficavam os municípios dependentes dos habitantes, por meio de donativos ou pela própria colaboração dos servidores, que pessoalmente contribuíam para obras públicas. Emaranhado na ordem administrativa que misturava a coisa pública e os negócios privados, o limite entre o patrimônio da administração e o que era propriedade do administrador torna-se fluido sem distinção, considerando-se o funcionário dono do cargo.

Ainda que um pouco mais desenvolvida e complexa, a administração estatal brasileira do início do período republicano era precisamente o resultado desse lento processo que moldou um aparelho estatal que adequava o aparato institucional às necessidades e interesses das elites locais. Este aparato jamais pode se estabelecer na forma legal racional uma vez que não se constituiu um conjunto de servidores, dotados de consciência da impessoalidade da esfera administrativa e legal.

Embora mais profissionalizada, a política ainda tendia para a realização dos interesses particulares, especialmente das oligarquias locais. O oligarca apresentava-se agora como jurista. José Murilo de Carvalho observa que magistrados e funcionários públicos em geral, resistiam em identificarem-se como fazendeiros (CARVALHO, 1996, p. 161).

Essa profissionalização da política por meio do bacharel não fez avançar a racionalização do aparelho público à medida que a nomeação dos magistrados e dos funcionários públicos dependia destes quadros do poder executivo que tinha, em última instância, o controle sobre suas carreiras. Essas indicações eram patrimonialisticamente realizadas sob a forte influência dos grupos de parentesco. José Murilo de Carvalho apresenta os seguintes comentários a respeito da estrutura administrativa no período do segundo império:

Apesar das variações entre os diversos setores, salientando-se a maior burocracia dos setores clássicos do judiciário, do militar e do fiscal, pode-se dizer que, em geral, a classificação de cargos era precária, a divisão de atribuições pouco nítida, os salários variáveis de Ministério para Ministério; não havia sido institucionalizado um sistema de mérito, e as nomeações e promoções eram muitas vezes feitas à base

do apadrinhamento ou, como se dizia na época, do empenho e do patronato, e não da competência técnica; as carreiras eram mal estruturadas e a aposentadoria não era generalizada (1996, p. 144).

Um dos principais obstáculos para a constituição de um aparato burocrático despatrimonializado residia na ausência de quadros qualificados em que confiar a administração local. Uricoechea nota que:

Esta carência foi particularmente severa na esfera judiciária, e acarretou como consequência imediata que as funções a serem formalmente desempenhadas por advogados profissionais enviados pela administração central foram de fato preenchidas pelo serviço amadorístico dos *honoratíones* locais (1978, p. 113).

Como os representantes do Estado eram obrigados freqüentemente a lançar mão de expedientes clientelistas e patrimonialistas, a orientação da ação administrativa era amadora, tornando precárias as condições de institucionalização da administração, impossibilitando a racionalização, impessoalidade e o estabelecimento de especificidades funcionais para cargos públicos. As tentativas de implantação das diretrizes do poder central não se faziam sem constantes conflitos de jurisdição.

A IMPLANTAÇÃO DAS DIRETORIAS DE ENSINO E DO SERVIÇO DE INSPEÇÃO COMO RECURSOS DE AVALIAÇÃO E CONTROLE PARA SUPERAÇÃO DE PRÁTICAS CLIENTELISTAS NO ESTADO DE SÃO PAULO

No final do período imperial e início do período republicano, o processo de institucionalização do sistema paulista de ensino que era lento e irregular torna-se um projeto de construção de um aparato administrativo racional para o São Paulo. Este se beneficia da aceleração econômica e das novas forças produtivas em ação com a ascensão da lavoura cafeeira. Além disso, o Ato Adicional de 1834 e seus dispositivos descentralizadores permitiram à província de São Paulo a autonomia necessária para estabelecer as bases para criação de uma estrutura pública de ensino capaz de atender às aspirações republicanas e modernizantes da nova elite que se formava com a economia cafeeira.

A freqüente improvisação e ensaios que caracterizavam as instituições políticas deveriam ser substituídos por uma organização político-administrativa permanente, que teria por base um ordenamento legal e racional, implantado e fiscalizado por um aparato administrativo de caráter técnico e impessoal.

Fazia-se necessário estabelecer procedimentos de padronização institucional, por meio de uniformização da organização e estabelecimento de funções de inspeção,

encarregadas de garantir a efetiva aplicação, nos distritos e municípios, das normas estabelecidas para a regulamentação do ensino.

O reconhecimento e o funcionamento das escolas era função do Estado, e elas passam a depender do poder central do estado para instituir seus estatutos, regulamentos e pessoal de administração. Tais procedimentos eram necessários para que as escolas fossem reconhecidas como instituições públicas e legais, cujo sentido era a educação geral e obrigatória. Para tanto era necessário conhecer as escolas, recensear, conhecer os problemas locais e as suas particularidades.

Os problemas a serem enfrentados diziam respeito também à substituição dos critérios relacionados ao mandonismo local. Vitor Nunes Leal, em seu estudo clássico sobre o coronelismo afirmava, em 1948:

O bem e o mal, que os chefes locais estão em condições de fazer aos seus jurisdicionados, não poderiam assumir as proporções habituais sem o apoio da situação política estadual para uma e outra coisa. Em primeiro lugar, grande cópia de favores pessoais depende fundamentalmente, quando não exclusivamente, das autoridades estaduais. Com o chefe local – quando amigo – é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município. *Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professoras primárias, coletor, funcionários da coletoria, serventuários da justiça, promotor público, inspetores do ensino primário, servidores da saúde pública, etc., para tantos cargos a indicação ou aprovação do chefe local costuma ser praxe.* Mesmo quando o governo estadual tem candidatos próprios, evita nomeá-los, desde que isso venha a representar quebra de prestígio do chefe político do município. Se algum funcionário estadual entra em choque com este, a maneira mais conveniente de resolver o impasse é removê-lo, às vezes com a melhoria da situação, se for necessário. A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais, como coletor, agente do correio, inspetor de ensino secundário e comercial, etc. e os cargos das autarquias (cujos quadros de pessoal têm sido muito ampliados), porque também é praxe do governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitar indicações e pedidos dos chefes políticos nos Estados (1975, p. 44) (grifos nossos).

O mesmo autor mostra também outras características patrimonialistas do relacionamento predominante nas relações políticas e, conseqüentemente, administrativas. Veremos a seguir, a título de ilustração, como a criação de delegacias de ensino e a nomeação e implantação de um serviço de inspeção do ensino independente dos relacionamentos políticos não foi uma tarefa simples.

Antonio Ferreira de Almeida Júnior, professor primário e posteriormente livre-docente e professor titular de medicina legal da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, foi diretor do ensino da Secretaria da Educação e Saúde do Estado de São Paulo de setembro de 1935 até maio de 1938. No *Anuário do Ensino de 1935-1936*, apresenta um retrospecto do período de 1846 a 1936, por meio do qual se pode verificar que inicialmente, de 1846 a 1851, a administração da educação

era realizada por comissões de inspetores municipais; de 1851 a 1868, por meio de inspeção individual, com a divisão da província em distritos; de 1868 a 1874, através da inspeção simultânea dos inspetores de distrito e presidentes das Câmaras; de 1892 a 1897, com uma nova divisão de distritos, inspeção individual, por inspetores técnicos remunerados; de 1897 a 1906, inspeção individual associada à fiscalização municipal, sem divisão de distritos.

É interessante a observação do então diretor geral, prof. João Lourenço Damasceno Penna, que a organização do serviço de inspeção tal como se encontrava naquele momento “representa o resultado de uma evolução lenta, gradual, de uma sucessão de ensaios, nem sempre felizes, mas que em todo o caso deixaram ensinamentos mais ou menos úteis” (*Anuário*, 1935-1936, p. 78).

Os constantes ensaios parecem ser necessários em decorrência das diferentes situações e relações de força em jogo no âmbito dos poderes locais, em particular das tensões entre as tentativas de institucionalização de um sistema de inspeção por parte de uma administração centralizada e as constantes interferências das forças municipais. A introdução da remuneração dos inspetores técnicos iniciada no período de 1892 indicava a tentativa de profissionalização do inspetor de ensino e a sua concepção como cargo técnico.

As tensões constantes parecem determinar a continuidade dos ensaios: de 1906 a 1920 prosseguiu o processo de inspeção individual, associado à fiscalização municipal, sem divisão de distritos. Isto significava que todos os inspetores residiam na Capital e, portanto, distantes das interferências das autoridades locais. De 1920 a 1925 a inspeção passa a ser exclusiva de inspetores técnicos, superintendidos os distritais a um inspetor regional (denominação dada pelo Projeto Lei n. 1750 ao delegado), residindo todos os inspetores nos seus distritos ou regiões. Tratava-se, na opinião de Almeida Júnior de uma “descentralização centralizada”, uma vez que embora residindo nas respectivas regiões de inspeção encontrassem-se os inspetores subordinados a um inspetor regional. É criado o cargo de auxiliar de inspeção e encerra-se a função fiscalizadora das câmaras municipais.

A descentralização tinha tido início com a divisão em regiões em 1920, mas com a implantação das delegacias regionais, tinha sido retirada a autonomia do inspetor regional. A justificativa encontrava-se nas questões decorrentes das interferências políticas municipais. Almeida Júnior defendia a descentralização e a autonomia dos inspetores, cuja função considerava ser de natureza técnica e profissional, devendo, por isso, ser-lhe garantido o exercício completo da função.

Acima de tudo, Almeida Júnior apontava o que parecia ser um dos principais problemas para a instituição do sistema de inspeção: a escolha política do delegado regional. A ação da delegacia regional deve ficar resguardada dos choques partidários locais e, por constituir um órgão cuja função é de árbitro em matéria educacional deve, como tal, manter-se imparcial diante das disputas políticas locais:

(...) A politicagem do interior – dizia-se então – envolve, embaraça e inutiliza o delegado. Por isso, venha este para a Capital. Mas de lá para cá, as cidades progrediram, os costumes políticos melhoraram, tornou-se possível ao Delegado de Ensino trabalhar a coberto das paixões partidárias e dos mexericos de campanário. Ficaram, porém, daquela syncope, duas lições dignas de meditação. Uma, é a necessidade já agora imprescindível, das delegacias regionaes, que, para melhor eficiencia precisam apparelhar-se convenientemente de pessoal e de meios materiaes. Vai longe o tempo em que o delegado e um secretário ‘part-time’, installados num desvão do grupo escolar, bastavam para tudo (...) E, acima de tudo, o grau de autonomia compatível com a função (...). A outra lição decorre da própria causa que determinou a supressão de 1925. O delegado regional gerado nas entranhas da política, ou que por ella venha a ser seduzido, jamais poderá governar com acerto as suas escolas. Delegado e delegacia precisam ficar resguardados dos choques partidários e manter-se na serena atitude de imparcialidade que se pede aos órgãos de justiça. Embora dignas e meritórias as duas atividades são incompatíveis entre si (...) (ALMEIDA JÚNIOR, In: ANUARIO, 1936, p. 79) (em itálico no original).

Às páginas seguintes, Almeida Júnior apresenta a transcrição do programa de reuniões coletivas que realizou com os delegados regionais na capital e a situação dos inspetores escolares e auxiliares de inspeção. Organizou e transcreve, em cinco páginas, um calendário para as atividades do Delegado Regional, discriminando os meses e os serviços a serem realizados. Transcreve ainda a relação dos assuntos tratados e das reuniões que realizou com os delegados regionais às quais compareceu também o então Secretário da Educação, Cantídio de Moura Campos.

Almeida Júnior se manifesta, por duas vezes, contrário à legislação em vigor, mais especificamente, ao decreto n. 6.425, de 9 de maio de 1934, que modificara o Código de Educação de 1933. A primeira dizia respeito à comunicação direta de funcionários do ensino com o Governo, sem o intermédio da respectiva diretoria:

Defendendo os dispositivos acima [artigo 29 do regulamento da lei n. 1.750 de 1920 e artigo 977 do Código de Educação de 1933], não julgamos acertada, evidentemente a sua revogação, determinada pelo paragrapho único do art. 3º do Decreto n. 6425, de 9 de maio de 1934 (In: ANUARIO, 1936, p. 91).

A segunda objeção dizia respeito à nomeação de inspetores escolares:

Quanto ao modo de escolha de inspetores, para preenchimento das vagas, julgo acertado restabelecer-se o disposto no Código de Educação:

Art. 341 – Para as funções de inspetores escolares, podem habilitar-se os diretores de grupos escolares do interior e da Capital com 400 dias de efetivo exercício no cargo.

§ 1º – A habilitação far-se-á em concurso, perante banca designada pelo Director Geral do Departamento de Educação, e constituída de dois delegados regionaes e um chefe de serviço.

§ 2º – O concurso constará de duas theses de caráter técnico: uma, trabalho de crítica e investigação pessoal, de livre escolha do candidato; outra, sorteada no momento; e de arguição oral pelos membros da banca, sobre a these de livre escolha.

Art. 342 – A classificação no concurso para inspetor é válida por dois anos, e os candidatos classificados serão aproveitados à medida que se forem verificando vagas.

Art. 343 – Em cada três vagas que se verificarem, a terceira caberá a diplomado pelo Curso de Inspectores Escolares da Escola de Professores do Instituto de Educação, com 400 dias de estágio, pelo menos, em direção de grupo escolar (ALMEIDA JÚNIOR, In: ANUÁRIO, 1936, p. 95-96).

Almeida Júnior procurava garantir critérios objetivos, aproximando-se até mesmo de práticas acadêmicas, para a escolha de inspetores. Porém, como ele mesmo afirmara o período não era mais de decretos: estavam em vigor a Constituição Federal de 1934 e a Constituição Estadual de 9 de julho de 1935.

A DIRETORIA DE ENSINO E O TRABALHO ADMINISTRATIVO INTRA-ESCOLAR

No período de 1925 a 1930 a descentralização das inspeções fora acentuada (e na opinião de Almeida Júnior, exagerada): os inspetores foram distribuídos pelos distritos, passando a constituir um corpo numeroso de funcionários. Decorreu daí uma dispersão de pessoal que se procurou corrigir com um novo procedimento centralizador, cujo resultado, segundo Almeida Júnior, foi o cerceamento da autoridade dos inspetores, que passam a responder às inspetorias gerais, com sede na Capital. Foram criadas as inspetorias especiais e, com a criação de escolas normais livres, foram instituídos inspetores gerais da escola normal livre. O número de inspetores que era no início do período 50 chegou a 80.

De 1930 a 1932 foram restabelecidas as delegacias de ensino. Segundo Almeida Júnior, em número insuficiente e com organização inconveniente. Os inspetores de distrito permaneceriam e o antigo inspetor geral, agente de ligação entre os inspetores e a administração central, passaria a residir na região e a ter a denominação de delegado regional do ensino. É criado o cargo de assistente técnico.

De 1932 a 1934, era elevado o número de delegacias e centralização dos inspetores na sede da região; a fiscalização local continuou a cargo do auxiliar de inspeção; aumentou o número de assistentes e a inspeção do ensino particular passou a ser feita por uma delegacia especial. Os assistentes foram transformados em chefes de serviço.

O Código de Educação do Estado de São Paulo, instituído pelo Decreto n. 5.884 de 21 de abril de 1933, estabeleceu alterações profundas na administração

do ensino primário, unificando a administração educacional, subordinando ao Departamento de Educação⁴ o ensino pré-primário, o ensino primário, o ensino secundário, o ensino normal, o ensino profissional, o ensino particular, a educação física, os serviços auxiliares de educação, como o Almoarifado do Ensino e o Serviço de Higiene e Educação Sanitária Escolar.

De acordo com o Decreto n. 7.321 de 5 de julho de 1935, que novamente reorganizou a Secretaria de Estado da Educação e Saúde Pública, ficou estabelecido que a Diretoria do Ensino fosse a repartição da Secretaria de Educação e Saúde Pública, encarregada da *organização técnica e fiscalização do ensino pré-primário, primário, secundário e normal, quer público, quer particular; à exceção do Instituto de Educação, subordinado à Universidade de São Paulo e as escolas particulares fiscalizadas pelo Governo Federal*. Sua superintendência ficava a cargo de um Diretor, nomeado em comissão, pelo Governo do Estado e tendo como órgãos subordinados a Secretaria da Diretoria do Ensino, cinco chefias de serviços e os serviços de inspeção escolar e orientação do ensino. As atribuições da Diretoria foram assim bastante reduzidas.

A análise das diversas ações tomadas durante este período torna manifesta a intenção de garantir à Diretoria de Ensino o estatuto de único órgão encarregado da organização e fiscalização do ensino em São Paulo. Ela se tornaria responsável pela institucionalização da ação dos seus servidores como serviço público, com base na autonomia das funções administrativas e no caráter público dos cargos. As inspeções possuíam aí um papel fundamental, uma vez que garantiam, por meio da fiscalização, que as ações locais seguissem o mesmo princípio adotado na administração de todo o sistema.

A partir de 1935, a organização administrativa da rede estadual de ensino em São Paulo torna-se cada vez mais complexa e mais ativa, estabelecendo-se como centro gerador não apenas da política educacional do Estado bem como impulsionador de debates pedagógicos no espaço escolar. São indicadas no Anuário de 1935-1936 uma série de ações da Diretoria de Ensino, cujo titular era Almeida Júnior: trabalhos de organização e fiscalização da rede estadual, que incluíam a reunião dos delegados para estudo dos temas relacionados à orientação e fiscalização; reuniões pedagógicas de diretores e inspetores com a participação de 702 autoridades escolares para estudo de temas pedagógicos e de administração; curso abreviado de administração escolar freqüentado por 45 diretores de grupos escolares do interior; publicação de boletins da Diretoria versando sobre assuntos de orientação do ensino. Note-se a preocupação da Diretoria, já naquela época, com as reprovações. Neste sentido foram organizados estudos do problema das reprovações na escola primária, com a participação dos

⁴ Com o Código de 21 de abril de 1933, a *Directoria Geral de Ensino*, até então existente, teve inicialmente seu nome alterado para Departamento de Educação. Três meses depois, com o Decreto n. 6.020 de 10 de agosto de 1933, a repartição passa a ser chamada novamente de *Directoria Geral de Ensino*. O Decreto n. 6.425, de 9 de maio de 1934, sete meses mais tarde, retira o adjetivo Geral e a repartição passa a chamar-se *Directoria de Ensino*.

delegados, inspetores e diretores de escolas e a publicação de boletim da diretoria sobre o tema, com indicações práticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados aqui apresentados permitiram conhecer, ainda que sumariamente, alguns elementos patrimonialistas que caracterizaram a organização burocrática brasileira no período colonial e imperial. Tais elementos permaneceram durante muito tempo como empecilhos à superação das relações de poder tradicionais e à criação de um aparato administrativo legal racional.

Pode-se compreender, assim, o esforço dos dirigentes paulistas que, nas primeiras décadas do século XX, procuraram constituir um sistema escolar com base em um sistema público de funções e cargos, preenchidos por meio de concurso.

Entretanto, a institucionalização do sistema só poderia ocorrer se fossem instauradas inspeções autônomas, com inspetores desvinculados das constantes interferências dos poderes locais. Daí o esforço da Diretoria de Ensino em procurar estudar as relações das inspeções e poderes municipais como também a preocupação em dar uma estrutura mais orgânica à rede de escolas por meio de constantes reuniões de avaliação e integração entre os inspetores, dirigentes regionais, locais, diretores de escola e professores.

A análise das ações que caracterizaram a Diretoria de ensino naquele período permitiu compreender, ao menos em parte, as vias tomadas para constituição do atual sistema escolar paulista. Este projeto, que permitiu a institucionalização desse sistema, foi o resultado da criação de um aparato burocrático próprio e autônomo formado por profissionais de educação.

FONTES DOCUMENTAIS

ANNUARIO DO ENSINO do ESTADO DE SÃO PAULO – 1935-1936. Organizado pelo Prof. Almeida Júnior, Diretor de Ensino, e abrangendo o Ensino Primário e Pré-primário Estadual, Municipal e Particular, o Ensino Secundário Estadual, e o Ensino Normal, Estadual e Livre. São Paulo: Secretaria da Educação e da Saúde Pública, Directoria de Ensino, 1936.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, J. M. de. *A Construção da Ordem.* Rio de Janeiro: Relume-Dumará, Ed. UFRJ, 1996.

FAORO, R. *Os Donos do Poder – Formação do patronato político brasileiro.* 10.ed. São Paulo: Ed. Globo/Publifolha, 2000.

FERNANDES, F. *A Revolução Burguesa no Brasil – ensaio de Interpretação Sociológica.* 3.ed. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1987.

FRANCO, M. S. de C. *Homens livres na ordem escravocrata*. 2.ed. São Paulo: Ed. UNESP, 1998.

GRAHAM, R. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1997.

MENDONÇA, M. C. *Raízes da Formação Administrativa do Brasil*. Rio de Janeiro: Empresa Gráfica Carioca, 1971.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

URICOECHEA, F. *O Minotauro Imperial: A Burocratização do Estado Patrimonial Brasileiro no século XIX*. São Paulo: Difel, 1978.

WEBER, M. *Economia y Sociedad*. Tradução de José Medina Echavarría e outros. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

❶ RAQUEL PEREIRA CHAINHO GANDINI é Livre-Docente e Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação Declaração da Universidade Metodista de Piracicaba (SP); Doutora e Livre Docente em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). m São Paulo.E-mail: rp-gandin@unimep.br

❷ SANDRA APARECIDA RISCAL é Pdoutora e professora da Universidade Federal de São Carlos; Doutora em educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: riscal@uol.com.br

*Recebido em junho de 2006
Aprovado em janeiro de 2007*