

Administração educacional na sede do governo Republicano entre 1922 e 1935

School administration in the headquarters of the Brazilian
republican government between 1922 and 1935

André Luiz PAULOLO¹

Resumo

O artigo identifica aspectos da história da administração escolar no Rio de Janeiro nas décadas de 1920 e 1930 mediante análise dos livros *O ensino na capital do Brasil, Novos caminhos e novos fins* e *Educação pública: administração e desenvolvimento*. O estudo de conteúdo dessa produção possibilitou um panorama do conhecimento sobre administração escolar no Rio de Janeiro durante as gestões de Carneiro Leão, de Fernando de Azevedo e de Anísio Teixeira. As análises da historiografia da educação fundamentaram a investigação das condições de administração educacional no país e permitiram identificar processos de constituição do seu modelo racional burocrático.

Palavras-chave: História da Administração Escolar. Políticas Públicas de Educação. Reforma Educacional. Escolarização moderna.

Abstract

The article identifies aspects of the theories of school administration in Rio de Janeiro city between 1922 and 1935 based on the analyses of their respective books, *O ensino na capital do Brasil, Novos caminhos e novos fins* and *Educação pública: administração e desenvolvimento*. Studies contend these books made it possible a general overview of the knowledge base of school administration in Rio de Janeiro in the management of Carneiro Leão, Fernando de Azevedo and Anísio Teixeira. The historiography studies offered the analytical elements for the investigation of the scholar administration conditions in country and permitted to identify constitution process of the it self rational-bureaucratic model.

Keywords: History of School Administration. Public Education Policy. Education Reform. Modern Schooling.

1 Doutor em Educação. Professor no Departamento de Filosofia e História da Faculdade de Educação da Universidade de Campinas (Unicamp). End.: Av. Bertrand Russel, 801, Cidade Universitária Zeferino Vaz, Bloco F, sala 06. CEP.: 13083-865 E-mail: <paulilo@unicamp.br>.

Nos anos 20 e 30 do século passado, o centro de gravidade da política educacional parece ter passado de São Paulo para a capital federal. Indicam-nos as seguidas reformas da instrução pública implementadas na cidade do Rio de Janeiro entre 1922 e 1935. A década e meia que separa a designação de Carneiro Leão para o cargo de diretor-geral da instrução pública do Distrito Federal da exoneração de Anísio Teixeira das funções de Secretário da Educação e Cultura do Rio de Janeiro deu novos contornos ao mando nos órgãos centrais da administração do ensino. Nesse período, as concepções de escola e de educação foram sendo reconfiguradas na cidade pela implantação política de práticas da pedagogia da escola nova. O empreendimento envolveu um notável esforço de reorganização da Diretoria Geral de Instrução Pública. Habitualmente estudadas em função dos grupos que as instituíram e das ideias cuja circulação garantiram, as reformas da instrução pública ainda carecem de uma análise interna do seu centro decisório. O primeiro obstáculo à compreensão histórica da administração educacional, portanto, é contornar os limites da historiografia sobre o assunto.

A bem da verdade, a preferência pela história dos reformadores e não das reformas ou pelo estudo isolado das reformas desvendou-lhes a dinâmica e a criatividade. Sobretudo, a individuação da análise enfatiza o brilho das ações notáveis, retirando sua força explicativa das trajetórias pessoais dos reformadores. Por outro lado, as interpretações gerais e de conjunto do movimento de reforma dos anos 20 e 30 do século passado têm assentado um amplo entendimento dos aspectos políticos da administração educacional sem, contudo, demonstrar alguma preocupação sistemática quanto às questões mais técnicas dos órgãos que viabilizaram o mando nas repartições do ensino na época. Ainda que esses estudos tenham colaborado para detalhar expectativas e distinguir projetos de reforma da sociedade a partir da educação, apenas indiretamente trataram da prática governadora.

Em razão disso, pensei em primeiro tratar do modo como as questões acerca do mando e da prática governadora se consolidaram na historiografia das reformas da instrução pública na Primeira República para depois então expor como se compreendeu o problema da administração educacional nos anos 20 e 30 a partir de experiências de direção do aparelho público de ensino da capital federal. A tarefa aqui, portanto, é mostrar a administração educacional como objeto da análise histórica, tão indicativa das condições escolares e de educação na sede do governo republicano durante a passagem da República Velha para o Estado Novo quanto assente na historiografia da educação.

Para tanto, a série de relatos que Carneiro Leão, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira publicaram acerca de suas administrações serviu de fonte à análise. Após o estudo do estado da arte da pesquisa em administração educacional entre

1922 e 1935, ocupei-me da maneira como então se entendeu e lidou com os dispositivos do mando na Diretoria Geral de Instrução Pública do Distrito Federal. Os modos pelos quais Carneiro Leão, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira perceberam, apreciaram e representaram suas respectivas reformas, logo após realizá-las, definiram o horizonte de preocupações da última parte das análises que seguem. Nesse sentido, e seguindo de perto a metodologia de análise proposta por Foucault (2003, p. 253), pretendi examinar “[...] as diferentes maneiras pelas quais o discurso desempenha um papel no interior de um sistema estratégico em que o poder está implicado, e para o qual ele funciona.” Trata-se de um procedimento que consiste em buscar os elementos por meio dos quais o poder era veiculado e orientado. Para os objetivos deste texto, isso significou questionar os modos de descrição e de interpretação utilizados pelos reformadores do ensino entre 1922 e 1935, na cidade do Rio de Janeiro, para construir sua própria narrativa sobre a rede de expectativas e compromissos que se impôs às realizações de então.

A direção-geral do ensino como questão historiográfica

A reorganização administrativa da educação durante o período que se segue à mudança do regime político no Brasil, em 1889, foi posta como questão de estudo em algumas pesquisas históricas. Quando, entre 1968 e 1988, as atenções no país se voltaram para reivindicações das responsabilidades do Estado na educação, foram publicados os primeiros resultados de investigações que tratavam da criação e funcionamento da Diretoria-Geral de Instrução. A partir de diferentes perspectivas e com objetivos específicos, abordavam as tentativas para estabelecer e definir as atribuições de um órgão central para a administração escolar e, assim, as soluções republicanas para reorganizar as práticas escolares nos estados. Sobre São Paulo e o então Distrito Federal se desenhou o principal desses estudos, no entanto, conforme observou Nagle (1974, p. 202), o esforço “[...] de estruturação dos órgãos da administração escolar [...]” foi geral no país.

Além do próprio Nagle (1974), Casemiro Reis Filho (1981), para São Paulo, e Penna (1987) e Gandini (1980), em relação ao Distrito Federal, historiaram a direção-geral, propondo interpretações que ressaltavam o papel central dos reformadores no processo sobre os quais se reestruturaram e foram administradas as escolas. Trata-se de discussões sobre o modo como as diretorias gerais de instrução se constituíram estruturalmente e, ao mesmo tempo, foram se tecendo ao sabor de conjunturas e de atuações individuais. Em que pese constituírem apenas uma parte muito reduzida da análise, o estudo da história da administração

escolar nessas obras permitiu questionar as práticas políticas adotadas com relação à educação de um ponto de vista mais operacional.

Na sua marcante interpretação sobre a educação no Brasil durante os anos 20, Nagle (1974, p. 201) ressalta o problema do estabelecimento de órgãos diretores, fiscalizadores e estimuladores do funcionamento das instituições escolares. Na seção intitulada “[...] administração escolar [...]”, o autor recua aos primórdios do regime republicano no país e se detém na Inspeção Geral de Instrução Pública, explicando que se tratava de seção geralmente subordinada às Secretarias do Interior ou às Secretarias da Agricultura, Indústria e Comércio dos estados. A substituição das Inspetorias por Diretorias Gerais vai se completar no país durante a década de 20, quando foram diversas as iniciativas de reforma do ensino público.

Segundo a interpretação de Nagle (1974, p. 201-202), a criação das Diretorias Gerais vai mostrar “[...] os sinais mais evidentes da tentativa para submeter os serviços educacionais a uma direção eficaz, do ponto de vista burocrático e administrativo.” Foi o resultado de um esforço geral “[...] para estabelecer e definir as atribuições de um órgão central e para traçar normas que regulassem todo o funcionamento dos sistemas escolares estaduais.” Não obstante essa preocupação em estabelecer generalizações, Nagle também se ocupou das particularidades do processo de reforma administrativa da educação nos estados. Assim, notou que nas reformas baiana (1924-1928), mineira (1926-1930), carioca (1927-1930) e pernambucana (1928) aparecem Conselhos consultivos e deliberativos como órgãos auxiliares das Diretorias Gerais. O autor também foi sensível às outras modalidades de estrutura administrativa então montadas. Nas reformas cearense (1922), baiana (1924) e mineira (1927) foram organizados conselhos municipais para a fiscalização local do ensino, composto por promotor de justiça, pelo presidente da Câmara municipal, pelo diretor de escola e por pessoas da localidade. Ainda nas reformas mineira, pernambucana (1928) e do Distrito Federal (1928) instalaram-se setores propriamente técnicos. Esse foi o caso da seção técnica do Conselho Superior de Educação em Minas Gerais e das diretorias técnicas criadas no Distrito Federal e em Pernambuco.

Nagle (1974) também considerou os recursos adotados no campo da administração escolar para proporcionar maior eficiência ao funcionamento dos sistemas escolares. Entre as medidas que menciona estão: a divisão dos estados em delegacias de ensino, a transformação da inspeção escolar de serviço fiscalizador em instrumento de assistência técnica, o estabelecimento de concursos para o provimento de cargos e a estruturação de carreira para o magistério. O autor foi mais detido quanto ao recenseamento escolar, recurso que entende ter sido o principal para dar à escolarização as feições de uma atividade planejada. Comenta

o recenseamento paulista realizado em 1920 e os subsequentes, empreendidos no Ceará por Lourenço Filho, na Bahia por Anísio Teixeira e no Distrito Federal por Fernando de Azevedo.

Para o caso de São Paulo, nos primeiros tempos da República, Reis Filho mostra o papel da diretoria de instrução na reforma da instrução entre 1892 e 1896. Subordinada à Secretaria do Interior, a direção-geral do ensino foi um posto do funcionalismo que resistiu à mudança de regime político em 1889, permanecendo diretor até a aposentadoria, em 1896, o mesmo funcionário nomeado em 1885, Dr. Arthur César Guimarães. Sobretudo, a análise que Reis Filho faz do primeiro surto reformista paulista depois da República adverte que as decisões de reforma em São Paulo partiram de outros quadros do governo. A reforma da Escola Normal foi iniciativa do seu diretor, Caetano de Campos, em 1890, e a reforma geral do ensino que então se seguiu, entre 1892 e 1896, dependeu mais da atuação de Gabriel Prestes, na Assembleia Legislativa, e de Cesário Mota, na Secretaria do Interior. No período que se seguiu, Reis Filho (1981) observa que a administração dos serviços de educação pública foi colocada sob as influências político-partidárias. Para o que ocorreu a partir de 1898, o autor acentua a feição autoritária da concentração de poderes nas instâncias superiores de decisão e a consolidação do domínio dos chefes municipais na designação da burocracia estadual.

É significativo que a direção-geral da instrução pública no período estudado por Reis Filho pareça um órgão autômato do governo do Estado. Trata-se da situação inversa ao papel da Diretoria-Geral de Instrução Pública no Distrito Federal no período investigado por Penna (1987) e Gandini (1980). Nos estudos que ambas as autoras produziram sobre as reformas Fernando de Azevedo, no primeiro caso, e Anísio Teixeira, no outro caso, a direção-geral do ensino impõe-se como instância privilegiada de decisão sobre a organização do ensino. Fundamentalmente, nessas duas abordagens a execução da reforma escolar dependeu das iniciativas e do comando dos titulares do cargo de direção do ensino.

Para Penna (1987, p. 32), a experiência azevediana como diretor de Instrução Pública no Distrito Federal, entre 1927 e 1930, “[...] suscitou polêmicas apaixonadas, porque produziu uma ruptura na unidade do pensamento pedagógico dominante desde o Império.” A autora afirma que a obra de Fernando de Azevedo na direção-geral do ensino da capital teve uma finalidade eminentemente social, “[...] fugindo da distorção técnica e vendo a educação como problema político” (PENNA, 1987, p. 33). Principalmente, trata do modelo empregado na reorganização da instrução pública da capital do país como o resultado das decisões e do planejamento realizado pelo então diretor-geral da instrução pública.

Embora partindo de uma crítica contundente da administração anisiana da educação do Distrito Federal, Gandini (1980) repete o procedimento de Penna. Também ela considera o diretor-geral da instrução o principal agente da reorganização administrativa do aparelho escolar existente. Em Gandini, a operacionalização dos objetivos de Anísio Teixeira na Diretoria de Instrução do Distrito Federal é que torna evidente o viés liberal e a marca burocrática da reforma do ensino de 1932-1933. O trabalho de Anísio Teixeira na capital do país foi sobretudo compreendido nessa abordagem da autora nos limites da “[...] racionalidade legalística-administrativo (GANDINI, 1980, p. 93). Segundo Gandini (1980), então, o aumento do grau de burocratização e controle administrativo do ensino resultou da atuação de Anísio Teixeira na Diretoria-Geral de Instrução. Como na análise de Penna, as conclusões de Gandini sugerem que a organização do mando na direção-geral do ensino foi central para a implantação da reforma entre 1932 e 1935.

Conforme mostram essas abordagens, a história da administração educacional foi primeiramente uma senda para a compreensão da cultura dos dirigentes e das ideias e disposições de suas empreitadas. Nos estudos históricos, a administração do ensino no início do século XX foi geralmente analisada em função de figuras importantes, como Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira.

O fazer administrativo dos reformadores do ensino no Distrito Federal

O envolvimento profissional com a educação e a atenção à especificidade da cidade do Rio são as principais frentes de abordagem dos serviços educativos administrados pela diretoria-geral de instrução já abertas pela historiografia. Clarice Nunes (1992) foi quem primeiro assumiu essa ótica para abordar as pautas educativas dos anos 20 e 30 do século passado. Em diversas de suas análises, mostra que, nesse momento, os educadores profissionais se utilizaram de diversas áreas do conhecimento para criar “[...] um olhar específico sobre a vida social e escolar” (NUNES, 1992, p. 170). Nunes (1992) especialmente sublinha que a Estatística, a Psicologia, a Sociologia, o Direito, a Música, a Educação Física e a Arquitetura Escolar permitiram a esses intelectuais se afirmarem socialmente como elaboradores de representações que reforçavam a secularização da cultura, e politicamente, a reorganização do Estado e dos serviços que ele prestava.

Por outro lado, Nunes (1992, 1993, 1995, 1996) colocou a cidade em foco ao associar de forma sistemática as representações do espaço urbano e da própria escola dentro do espaço escolar e o alcance do trabalho desses educadores. Sobretudo, ao fazê-lo, ocupou-se dos saberes e poderes que foram acionados

para construir uma política educativa desdobrada no cotidiano da cidade. Em Nunes, a peculiaridade das práticas urbanas e o papel da escola dentro delas são elementos indissociáveis para o entendimento da construção de um estilo de vida urbano moderno na sociedade brasileira. Também José Claudio Sooma Silva (2004, 2008) tem publicado estudos nessa direção. Suas investigações acerca das relações que os tempos escolares mantêm com os ritmos urbanos e vice-versa exploram as intenções racionalizadoras da administração do ensino entre 1922 e 1930 e os seus limites. Tanto quanto Nunes, Silva compreende o compromisso dos educadores com a organização do aparelho escolar da capital como parte de uma expectativa de futuro que exigia árduo esforço ideologizador.

A atividade intelectual e política que Carneiro Leão, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira provocaram quando na direção-geral da instrução pública do Distrito Federal vem tendo sua história descrita. Geralmente centrado nas decisões tomadas na direção-geral do ensino, o que se está produzindo acerca das reformas da instrução entre 1922 e 1935 na capital federal inclui estudos sobre as estratégias, as instituições e os artifícios do mando na administração central do ensino. Naquilo que se poderia chamar de fazer administrativo, Vidal (1998) foi perspicaz em observar que a fala da continuidade, utilizada em 1932 por Anísio Teixeira em relação a Azevedo e Carneiro Leão, assumiu caráter de diferença. Na tentativa de desembaraçar essas falas, Vidal iluminou a singularidade das ações reformistas de Azevedo e Anísio Teixeira na educação da capital brasileira. Mostrando as suas diferenças de acepção e iniciativa, destacou alguns contornos da prática discursiva desses educadores e analisou as implicações que tiveram na implementação de ambos os programas de reforma. Mesmo escassos ainda, os estudos de conjunto sobre as reformas da instrução pública carioca no período reiteram a interpretação geral de Vidal.

Há, no entanto, traços comuns entre essas administrações que aqui importa não negligenciar. Bacharéis em direito, Carneiro Leão, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira insistiram no papel pedagógico da legislação no processo de reforma do ensino público. Conforme mostrou Faria Filho (1998), a conotação pedagógica implícita na ação legislativa foi intensamente explorada desde o século XIX pelos grupos que atuaram na elaboração das leis do ensino no país. Com maior ou menor resultado, tanto Carneiro Leão quanto Azevedo e Teixeira propuseram reformas na legislação escolar. Carneiro Leão não obteve autorização para sua reforma, Fernando de Azevedo trabalhou pela aprovação de um novo Código de ensino, integral e harmônico, e Anísio Teixeira legislou incessantemente, reformando os serviços escolares por meio de sucessivos decretos-lei. O caráter político da intervenção de todos os três nesse âmbito diz respeito à ideia de que se tratava de uma ação demiúrgica sobre a sociedade, “[...] de uma ação

necessária das instituições estatais e/ou das classes ilustradas sobre o heterogêneo povo brasileiro no sentido de civilizá-lo e prepará-lo para contribuir para com o progresso da nação [...]”, nas palavras de Faria Filho (1998, p. 112).

Outra seara comum de atuação foi a utilização de material impresso como estratégia de divulgação de ideias e metodologias educativas. Já em 1926, Carneiro Leão reivindicava a organização de um impresso oficial da Diretoria-Geral de Instrução Pública. No entanto, somente quatro anos depois, em 1930, o *Boletim de Educação Pública*, criado pelo decreto n.º 3.281, de 23 de janeiro de 1928, na administração de Fernando de Azevedo, satisfaria essa exigência. Diana Vidal (1992) já chamou a atenção para o fato desse periódico ter servido tanto para divulgar princípios da escola nova quanto cobrir as iniciativas da administração. Anísio Teixeira promoveu mudanças na editoração do *Boletim* e, naturalmente, focou outras questões e feitos, mas manteve esse órgão como dispositivo de constituição de um lugar de autoridade técnica. Também a viabilização do acesso à bibliografia estrangeira, a atuação junto aos jornais da capital e a publicação dos programas escolares em volumes bem editados foram meios de difusão e imposição de modelos pedagógicos ou de gestão dos serviços educativos. Entre 1922 e 1935, a profusão de livros, notícias e impressos conseguida pela Diretoria-Geral de Instrução diz respeito aos esforços de Carneiro Leão, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira para remodelar o imaginário e as práticas pedagógicas na capital do país.

Embora sob perspectivas e concepções um tanto singulares entre si, esses reformadores do ensino da capital federal insistiram na formação em serviço do magistério durante o período de 1922-1935. Entre 1923-1924 e 1924-25, Carneiro Leão organizou cursos de férias para apresentar e discutir os programas primários das escolas do Distrito Federal com o professorado da capital. Foi explícita a sua intenção de assim conferir uma maior unidade de orientação (CARNEIRO LEÃO, 1942). No discurso de inauguração desse curso, o diretor-geral de instrução dizia visar a uma organização geral diretora, “[...] zelar pela adoção dos melhores métodos e sua aplicação inteligente em todas as escolas” (CARNEIRO LEÃO, 1942, p. 75). De 1928 a 1930, a Diretoria-Geral patrocinou diferentes cursos para divulgar as orientações doutrinárias da reforma de ensino. Entre abril e maio de 1928, ocorreu o curso de conferências sobre a escola nova. Em 1929, a exposição de cinematografia educativa contou com um ciclo de 12 conferências de divulgação dos usos e metodologias da projeção de imagens animadas na escola. No mesmo ano, professoras e enfermeiras visitadoras tiveram formação em saúde num curso de 34 conferências ministradas pelos inspetores médico-escolares da capital. Entre 1932 e 1935, Anísio Teixeira organizou cursos regulares de especialização, aperfeiçoamento e extensão na Escola de Professores do Instituto de Educação, institucionalizando as iniciativas de formação de professores em atividade. Tão

diversas quanto contínuas, essas estratégias de ação sobre o magistério marcaram as três gestões que se sucederam entre 1922 e 1935 na cidade do Rio de Janeiro com um esforço sempre renovado de preparação do professor já em serviço.

Também foi comum a Carneiro Leão, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira a utilização da estatística como forma de dar a ver os resultados obtidos com a reforma da instrução pública. A organização dos serviços de estatística da Diretoria-Geral de Instrução Pública foi uma prática que se sofisticou entre 1922 e 1935. No primeiro quadriênio desse período, a estatística foi um expediente da secretaria na Diretoria de Instrução da capital, tendo Carneiro Leão já apontado a necessidade de uma repartição própria para esse tipo de registro. Em 1928, a reforma do ensino permitiu a Fernando de Azevedo criar uma seção específica para o serviço de estatística da instrução pública junto à subdiretoria administrativa. Mas é só no último quadriênio desse período, quando Anísio Teixeira organiza o Departamento de Educação, que surge a Divisão de Obrigatoriedade Escolar e Estatística e a administração central do ensino passa a apurar os dados estatísticos por meio de um órgão específico de registro dos índices relativos à educação do Distrito Federal. Segundo Clarice Nunes (1992), foi por meio dos serviços de estatística que se puderam criar perfis e tipologias no campo da saúde, da conduta social e da aprendizagem e certo mapeamento da vida escolar. Ainda que ilusórios, os efeitos produzidos pelos diagnósticos estatísticos da Diretoria Geral de Instrução do Distrito Federal serviram para operacionalizar políticas de rendimento escolar, controle da matrícula e frequência, distribuição de professores e organização de turmas. Sobretudo como dispositivo de administração da demanda e dos fluxos escolares, a estatística teve validade e importância na instituição de uma política de conjunto da rede pública de ensino na capital federal entre 1922 e 1935.

A ação por meio de planos e programas foi outro traço comum a Carneiro Leão, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira. Invariavelmente, entre 1922 e 1935, cada nova administração organizou e publicou programas escolares novos, a cada vez modificados na forma e na concepção de apresentação dos conteúdos do ensino. Existiram, entre outros, ainda, planos de edificação escolar, de inspeção médico-escolar, de distribuição de material e orçamentários, visando projetar o futuro e intervir na realidade imediata do sistema de ensino. Por meio de comissões de trabalho diversas, estudos estatísticos e preceitos científicos de doutrina, Carneiro Leão, Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira buscaram combater a improvisação e o autodidatismo, além de abrir a possibilidade de operacionalizar determinada política pública de educação.

Para essas práticas da administração central do ensino na sede do governo federal, os anos 1930-1931 serão um marco político importante. Os acontecimentos de 1930 e a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública

no ano seguinte fecham um ciclo da história das reformas da instrução pública. Conforme compreendeu Marta Carvalho (2000), a nova política de educação que o Governo provisório instalado pela revolução de 1930 passa a apregoar viu em Azevedo um representante da velha ordem. E, apesar de contar com o apoio técnico e político de intelectuais legitimados como profissionais da educação na campanha pela causa educacional dos anos 20, logo se viu que as ações que se foram desenvolvendo a partir do Ministério da Educação e Saúde Pública atingiriam tanto a elaboração da proposta política contida no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*, de 1932, para o ensino no país como as suas realizações no Distrito Federal (NUNES, 2000). Por um lado, saíram-se vitoriosos aqueles que Nunes (2000, p. 497) chamou de “[...] empreiteiros da derrubada das realizações de Anísio Teixeira”. Por outro, vai-se extinguir o sonho de estruturação autônoma do campo da educação. Sonho esse que Ana W. Mendonça (1997, 2002) notou ser parte de um projeto de reconstrução nacional inteiramente distinto do desenvolvido no âmbito do governo federal.

Pensar o fazer administrativo

A preocupação com o registro da experiência administrativa desenvolvida entre 1922 e 1935 na Diretoria-Geral de Instrução do Distrito Federal foi simultânea ao que então se vinha realizando. Por meio de relatórios e compilações de discursos, Carneiro Leão (1926), Fernando de Azevedo (1931) e Anísio Teixeira (1935) publicaram aquilo que escreveram no exercício do cargo de diretor-geral da instrução pública da capital federal. Conforme reconheceu Sander (2007), mesmo sendo de caráter descritivo e de reduzida sistematização teórica, foi essa produção que serviu de referência para as primeiras lições de administração escolar no país. O período dos anos 20 e 30 do século passado pode assim ser tomado como um momento de orientação técnica nos estudos de administração escolar. Benno Sander (2007, p. 32) considera que nessa época “[...] os estudiosos de administração educacional passaram a adotar a orientação técnica e pragmática própria da fase organizacional da história republicana.” Mais significativo ainda, trata-se de que, a partir de então, haveria obras de referência para o trabalho de administração do ensino. Ao inaugurar o curso de Administração Escolar na Escola de Professores do Instituto de Educação do Distrito Federal, em 1933, Anísio Teixeira (1942, p. 23) lembrou a importância de *O ensino na capital do Brasil*, escrito por Carneiro Leão em 1926 e, em 1933, regente do curso, referindo-se a ele como um “[...] manual experimental de administração escolar [...]”, como um “[...] tratado prático de administração escolar”.

De fato, o livro de Carneiro Leão (1926, p. 7) permitiu o contato com um “[...] saber de experiências feito [...]”, a um só tempo apontando as urgências da situação presente e as exigências do futuro. Anísio Teixeira (1942, p. 24) não só se declarava fiel em relação às lições recebidas, mas, principalmente, seguro da “[...] continuidade e duração da obra educacional que não se pode fazer, sem essa estreita aliança entre os que nos precederam e os que nos irão um dia, suceder.” Mesmo que já seja sabido que essa fala da continuidade na prática administrativa assumiu caráter de diferença (VIDAL, 1998; VIDAL et al., 2004), a referência de Anísio Teixeira à obra de Carneiro Leão não foi pouco significativa. Há nela igual preocupação com o esforço consciente e organizado para dar aos órgãos de administração do ensino a especialização a responsabilidade e a projeção indispensáveis na realização do ensino escolar.

A decisão de Carneiro Leão (1926, p. 7) publicar *O ensino na Capital do Brasil* circunscreveu uma interpretação da diretriz tomada: “[...] penso que a direção do ensino não é tarefa meramente pedagógica nem tão pouco apenas burocrática, mas antes de tudo de caráter social e política de importância considerável em toda parte.” No plano político, Carneiro Leão sustentou uma crítica contundente à instabilidade que caracterizava a direção do ensino ao defender, sem reservas, uma organização de efetivo controle da composição dos quadros do magistério e da distribuição dos recursos. No plano social, a crítica era específica e condenava os vínculos entre a escola e a sociedade. Carneiro Leão (1926, p. 42) acusava o que entendia ser a conivência da escola com o espírito artificial em que, julgava, vivia a sociedade brasileira e que não lhe parecia ser outra coisa que não “[...] uma cópia servil, um quase decalque das coisas europeias.”

Pouco considerada no estudo da administração educacional, o volume de textos e discursos sobre a reforma do ensino de 1928, compilado por Fernando de Azevedo em 1931, foi um empreendimento do mesmo tipo. *Novos caminhos e novos fins* foi publicado com o subtítulo sugestivo de *a nova política de educação no Brasil* e o propósito de mostrar a *larga e sólida* construção da reforma que então ele dirigiu entre 1927 e 1930. Nesse livro, a ideia de “[...] política da educação [...]” confere à administração escolar um significado mais amplo. Azevedo (1931, p. 32) enfatizou que “[...] toda reforma por mais adaptada que seja às condições específicas do meio social, cria uma necessidade constante de reajustamento, nos seus detalhes.” Em razão disso, pareceu-lhe que o desdobramento progressivo das realizações de reforma colocava o reformador em face de problemas cujas soluções dependiam da sua adaptação integral, “[...] com o mínimo de atritos e de transigências”. Nesse sentido, pode-se ver que, no entendimento de Azevedo (1931, p. 32), os propósitos de reforma dependiam de uma direção uniforme, vigilante e onipresente.

Fundamentalmente percebida por Azevedo (1931) em função da política pública que deveria viabilizar, a administração educacional era um elemento de organização da escola e de sua remodelação. Enquadraram-se nesse modo de compreender a administração dos serviços educativos as disposições então tendentes à adaptação da escola ao meio, à aproximação efetiva da escola e da família e à participação de instituições sociais na obra de educação pública. O que se procurou por essa forma, Azevedo (1931, p. 42) mesmo o disse, foi “[...] a reorganização radical de todo o aparelho escolar, em vista de uma nova finalidade pedagógica e social.” Em *Novos caminhos e novos fins*, o agora ex-diretor da instrução na capital federal, explicitou o substrato que amparou esse esforço:

Os materiais de construção foram os mesmos que serviram à obra educacional de Lunatscharsky, na Rússia, de Otto Glöckel, em Viena, e de J. Vasconcellos, no México; mas a construção da reforma, lançada nas mesmas bases, apresenta, na sua estrutura e nas suas linhas fundamentais, um aspecto original que a distingue, nitidamente, ao primeiro exame, das reformas que a precederam. (AZEVEDO, 1931, p. 30).

A preocupação maior, entretanto, pareceu ser com a efetividade dos resultados. A apresentação de *Novos caminhos e novos fins* foi particularmente insistente nesse aspecto. Sobretudo, foi nela em que Azevedo (1931, p. 31) avaliou os resultados e o alcance da reforma de 1928:

O contato áspero com a realidade, com que se submeteu à prova decisiva a sua aplicabilidade, longe de enfraquecê-la e comprometer-lhe o êxito definitivo, só contribuiu para transformar num ambiente de entusiasmo e dedicação a atmosfera de expectativa simpática, em que se iniciou a sua execução atropelada de dificuldades.

As ideias de construção, aplicabilidade e organização apareceram na forma de Azevedo justificar os resultados acumulados pela reforma de 1928 e também operam um sentido preciso de administração. Nos termos em que Fernando de Azevedo discutiu a implantação dessa reforma, a obra de gabinete tinha suas bases na realidade e nas condições do meio. A administração educacional se faria por meio desse contato, cabendo-lhe, a fim de intervir, incorporar as conquistas das modernas teorias educativas e organizá-las num corpo de doutrina, com caráter homogêneo, unidade de concepção e harmonia de linhas. A forma como Azevedo caracteriza *a nova política educacional* em *Novos caminhos e novos fins* tem bastante efeito sobre a ideia que se tinha da administração educacional conquanto opõe-

se a “[...] política estreita, ignóbil e de uma voracidade insaciável” (AZEVEDO, 1931, p. 35) praticada no âmbito da classe política do país. Naquele momento, tratava-se de propor uma política orientada pela racionalidade das soluções planejadas, livre do compadrio e dos preconceitos partidários.

Anísio Teixeira esteve envolvido com as mesmas questões quando dirigiu a educação pública da capital federal, entre 1931 e 1935. Seu relatório de 1934, publicado pelo Departamento de Educação em 1935, também advogou à educação uma direção capaz de colocá-la a salvo das investidas da *politicagem*. Há, na historiografia, todo um acúmulo de análises que mostram as pretensões racionalizadoras da administração de Anísio Teixeira no Departamento de Educação do Distrito Federal (GANDINI, 1980; NUNES, 2000; VIDAL, 2001). Para esses estudos, inclusive, a racionalização dos processos administrativos da educação fica muito mais evidente em Anísio Teixeira que em Azevedo. As iniciativas sobre as quais Anísio Teixeira (1935) prestou contas no relatório de 1934 justificam e explicam em muitos dos seus aspectos essa interpretação historiográfica. Entre 1932 e 1935, a administração dos serviços educativos não só foi reformada; sobretudo, houve especialização de funções. Criaram-se órgãos de estudo, coordenação e elaboração de planos, com finalidades de execução ou assistência técnica, conforme seu plano de trabalho determinasse dirigir e superintender ou quantificar, pesquisar e orientar.

No relatório de 1934, Anísio Teixeira procurou explicar todo esse plano de criações. Utilizou-se amplamente de seus relatórios anteriores de 1932 e 1933 para compor o texto que, então, seria publicado em 1935 como separata do *Boletim de Educação Pública* com o título *Educação Pública: administração e desenvolvimento*. Compartilhando com Azevedo a preocupação com a fisionomia técnica da direção geral da educação, Anísio Teixeira (1935, p. 63) mostrou ter um cuidado ainda mais acentuado com o controle da heterogeneidade do aparelho escolar da capital e de sua articulação:

Organizei, assim, serviços de estudo, coordenação, controle e atuação direta ou indireta sobre a escola. A experiência vem surtindo os melhores resultados, embora sem a mesma celeridade em todos os aspectos e é esse o fundamento documentado da consolidação que ora proponho, e que representa, a meu ver, um grande passo para a integração do magistério e de seus órgãos de assistência, orientação e administração, em uma consciência comum de trabalho, uma compreensão nítida da especialização de suas funções e um reconhecimento otimista de que o problema da organização e articulação eficazes de um sistema escolar pode vir a ser resolvido.

Na maneira de proceder a essa organização, há uma diferença de concepção fundamental entre Anísio Teixeira e Azevedo. Enquanto Azevedo organizou a implantação da reforma do ensino a partir de um corpo de doutrina, com caráter homogêneo, unidade de concepção e harmonia de linhas, Anísio Teixeira (1935) pretendeu mostrar como a obra de renovação devia ser realizada por estágios progressivos. Diferentemente de Azevedo (1931), Anísio Teixeira (1935, p. 103) não procurou justificar as suas reformas por meio da discussão de um plano integral e perfeitamente articulado, “[...] desenvolvido a golpes de lógica e de doutrina”. Ao contrário, admitiu vir realizando “um trabalho de experimentação progressiva, graduado segundo as contingências inevitáveis das circunstâncias” (TEIXEIRA, 1935, p. 103).

O problema da heterogeneidade de recursos e resultados do aparelho escolar carioca foi, em grande parte, discutido por Anísio Teixeira no relatório de 1934 em função desse senso de diferenciação. As conclusões dos diversos inquéritos revelavam a desigualdade das condições de funcionamento das escolas públicas cariocas. A criação de diversos serviços especializados, os cursos de aperfeiçoamento, as tentativas de exame objetivo do aproveitamento escolar, a introdução de novos processos de classificação de alunos, entre outras várias medidas apresentadas em relatório pelo diretor do Departamento de Educação da capital federal, procuraram reverter essa situação por meio do que se experimentava e se verificava ser útil em cada circunscrição da cidade. Não obstante as iniciativas empíricas, a verificação objetiva dos resultados discutidos no relatório de 1934 serviu a um conjunto sistemático de esforços e de estudos cujos efeitos Anísio Teixeira (1935) associou ao empenho de então para melhorar qualitativamente a organização e os processos de ensino e para ampliar e estender facilidades de educação.

Nesse sentido, em conjunto com *O ensino na capital do Brasil e Novos caminhos, novos fins, Educação pública: administração e desenvolvimento*, indicava o papel político que a administração educacional assumiu nas apostas iniciais dessa geração de educadores. Ainda entre 1922 e 1935, o discurso da organização e administração do ensino sustentou grande parte das opções políticas embutidas nas estratégias reformistas operacionalizadas na capital federal. Pensar esse discurso hoje implica ainda perguntar acerca do jogo das forças políticas e seus efeitos sobre a memória que se constituiu desse movimento de reformas. Por essa razão, a depuração política que se seguiu aos acontecimentos de 1930 e entre 1935 e 1937 e as rearticulações do movimento educacional que isso provocou, também demandam compreensão quando se vai estudar a história da administração educacional do período. Conforme previne Laura de Mello e Souza (2006) separar a administração da política condena o observador à apreensão mecânica e funcionalista do fenômeno do mando. A administração educacional não prescindiu da política nos limiares do Estado Novo, seus *manuais experimentais*, seus *tratados práticos*, e, muito provavelmente, seu

ensino, continham indícios disso. Os problemas que isso coloca para a compreensão de administradores da envergadura de Carneiro Leão, de Fernando de Azevedo e de Anísio Teixeira ou de Lourenço Filho e do movimento no qual se engajaram parecem apontar para as contradições, os impasses e os limites do mando nos aparelhos de direção da educação do país. Rigorosamente, os registros que esses professores deixaram das suas práticas de direção fornecem as pistas acerca da viabilidade política das ideias em circulação nos centros decisórios do aparelho educativo. Nesse aspecto, contudo, são fontes úteis também para abordar os modos como se fez a administração da educação na transição da República Velha para o Estado Novo.

Referências

AZEVEDO, Fernando de. **Novos caminhos, novos fins**: a nova política de educação no Brasil. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1931.

CARNEIRO LEÃO, Antonio. **Planejar e agir**. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1942.

CARVALHO, Marta Maria Chagas de. O manifesto e a liga internacional pela Educação Nova. In: XAVIER, Maria do Carmo. (Org.). **Manifesto dos pioneiros da educação**: um legado educacional em debate. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p.147-181.

_____. O novo, o velho, o perigoso: relendo A Cultura Brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 71, p. 29-35, nov. 1989.

_____. O território do consenso e a demarcação do perigo: política e memória do debate educacional dos anos 30. In: FREITAS, M.C (Org.). **Memória intelectual da educação brasileira**. Bragança Paulista: EDUSF, 1999. p. 17-30.

_____. Reformas da instrução pública. In: LOPES, Eliane Marta Teixeira; FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VEIGA, Cynthia Greive. (Org.). **500 anos de educação no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 225-251.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de. A legislação escolar como fonte para a História da educação: uma tentativa de interpretação. In: _____. (Org.). **Educação, modernidade e civilização**. Belo Horizonte: Autêntica, 1998. p. 89-125.

FOUCAULT, Michel. **Estratégia, poder-saber**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003. (Coleção Ditos e Escritos IV).

GANDINI, Raquel Chaino. **Tecnocracia, capitalismo e educação em Anísio Teixeira**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

LOPES, Sônia Castro. **Oficina de mestres: história, memória e silêncio sobre a Escola de Professores do Instituto de Educação do Rio de Janeiro (1932-1939)**. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

MENDONÇA, Ana Waleska. **Anísio Teixeira e a Universidade de Educação**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2002.

_____. O educador: de intelectual a burocrata. **Educação e Sociedade**, ano XVIII, n. 58, p. 156-172, jul. 1997.

NAGLE, Jorge. **Educação e sociedade na primeira República**. São Paulo: EPU; EDUSP, 1974.

NUNES, Clarice. A escola nova no Brasil: do estado da arte à arte do estudo. In: GVIRTZ, Silvina (Org.). **Escuela Nueva en Argentina y Brasil: visiones comparadas**. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores S.R.L., 1995. p. 13-37.

_____. **A escola redescobre a cidade: reinterpretação da modernidade pedagógica no espaço urbano carioca (1910-1935)**. Tese de Concurso para Professor Titular em História da Educação do Departamento de Fundamentos Pedagógicos da ESSE/UFF. UFF, Niterói, 1993.

_____. **Anísio Teixeira: a poesia da ação**. Bragança Paulista: EDUSF, 2000.

NUNES, C. Cultura escolar, modernidade pedagógica e política educacional no espaço urbano carioca. In: HERSCHMANN, Micael; KROPF, Simone; NUNES, Clarice. **Os missionários do progresso: médicos, engenheiros e educadores no Rio de Janeiro – 1870-1937**. Rio de Janeiro: Diadorim, 1996. p. 155-224.

_____. História da educação brasileira: novas abordagens de velhos objetos. **Teoria & Educação**, n. 6, p. 151-182, 1992.

PENNA, Maria Luiza. **Fernando de Azevedo: educação e transformação**. São Paulo: Perspectivas, 1987.

REIS FILHO, Casemiro. **A educação e a ilusão liberal: origens da escola pública paulista**. Campinas: Autores Associados, 1981.

ROCHA, Marlos Bessa Mendes. **Matrizes da modernidade republicana: cultura política e pensamento educacional no Brasil**. Campinas: Autores Associados; Brasília, DF: Plano, 2004.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil: genealogia do conhecimento**. Brasília: Liber Livro, 2007.

SILVA, José Cláudio Sooma. A reforma Fernando de Azevedo e o meio social

carioca: tempos de educação nos anos 1920. In: VIDAL, D. (Org.). **Educação e reforma: o Rio de Janeiro nos anos 1920-1930**. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2008. p. 111-143.

_____. **A reforma Fernando de Azevedo: tempos escolares e sociais** (Rio de Janeiro, 1927-1930). Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, FEUSP, São Paulo, 2004.

SOUZA, Laura de Melo. **O sol e a sombra: política e administração na América Portuguesa do século XVIII**. São Paulo: Cia das Letras, 2006.

TAVARES, Fausto. **Na marcha do ensino: organização burocrática do ensino Estadual no São Paulo Republicano – 1892-1910**. Tese (Doutorado em Educação)-, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, FEUSP, São Paulo, 2004.

TEIXEIRA, Anísio. Palavras proferidas pelo Diretor Geral de Instrução Pública no momento da inauguração do curso de Administração escolar na Escola de Professores do Instituto de Educação do Distrito Federal. In: CARNEIRO LEÃO, Antônio. **Planejar e agir**. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1942. p. 23-25.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação pública. Administração e Desenvolvimento**. Relatório do Diretor Geral do Depto. de Educação do Distrito Federal. Rio de Janeiro: Oficina Graphica do Depto. de Educação, 1935.

VIDAL, Diana. Desembaraçando algumas falas: aspectos das reformas Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira no Distrito Federal (1927-1935). **Cadernos de História e filosofia da Educação**. v. II, n. 4, p. 75-98, 1998.

_____. et al. A cultura escolar como categoria de análise e como campo de investigação na história da educação brasileira. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 139-160, jan./abr. 2004.

_____. **O exercício disciplinado do olhar: livros, leituras e práticas de formação docente no Instituto de Educação do Distrito Federal (1932-1937)**. Bragança Paulista: EDUSE, 2001.

_____. **Fragmentos para uma História da Educação no Distrito Federal (1930-1935)**: análise do Boletim de Educação Pública. São Paulo: FEUSP, 1992. 75 p. (mimeo).

WARDE, Miriam Jorge. Legado e legatários: questões sobre o Manifesto dos pioneiros da educação nova. In: XAVIER, Maria do Carmo. (Org.). **Manifesto dos pioneiros da educação: um legado educacional em debate**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 221-240.

Recebimento em: 25/01/2015.

Aceite em: 04/09/2015.