

## A ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR NA ERA VARGAS E NO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO (1930 - 1964)

*Azilde Lina Andreotti*

A escola funcionava num velho casarão de vastas salas, que devia ter mais de meio século. Quando lá entrei, no primeiro dia, levado pela mão de meu pai, senti no peito o coração bater jubilosamente. Dona Janoca, a diretora, recebeu-me com o carinho com que se recebe um filho. (...) tinha vindo da capital, onde aprendera a ensinar crianças. Sua voz era doce, dessas vozes que nunca se alteram e que mais doces se tornam quando fazem alguma censura. Mostrava, sem querer, um grande entusiasmo pela profissão de educadora: ensinava meninos porque isso se constituía o prazer de sua vida.

Viriato Corrêa. *Cazuza*, 1938.

O período histórico que este texto abrange - de 1930 a 1964 - é, usualmente, assim dividido: de 1930 a 1945, fase da Segunda República ou Era Vargas e de 1945 a 1964, fase do Nacional-desenvolvimentismo. Alguns livros didáticos sobre História da Educação denominam de Segunda República o período entre 1930 e 1964. (Ver Aranha, p. 195). Quanto à Era Vargas, o período é conhecido como Governo Provisório, de 1930 a 1934; Governo Constitucional, de 1934 a 1937 e Governo Autoritário, de 1937 a 1945. Capelato (2000, p. 187-197) destaca

que dependendo do enfoque estudado sobre o período de Getúlio Vargas no poder, como por exemplo, o populismo ou a representação das classes trabalhadoras, os marcos cronológicos mais usuais nem sempre são aceitos.

Alguns autores, cujo campo de análise histórica é a Educação, utilizam outras periodizações, de acordo com o enfoque investigado: Para Severino (1986), por exemplo, em seu trabalho sobre a significação ideológica da educação brasileira, o período de 1889 a 1964 seria o de consolidação da ideologia liberal. Saviani (2004) por sua vez, enfocando a história da escola pública no Brasil, propõe que se encare o período de 1931 a 1961 como aquele da regulamentação nacional do ensino e do ideário pedagógico renovador.

As definições cronológicas utilizadas pelos historiadores são úteis por indicarem marcos históricos caracterizados por fatos ou por acontecimentos que demarcaram certos períodos, mas é preciso reconhecer que a história é um processo, e esses marcos ou essas datas são referências, muitas vezes didáticas, e não significam mudanças bruscas no processo histórico.

Para a abordagem da educação no período proposto, consideraremos o que vai de 1930 até 1945 como a Era Vargas, e de 1945 até 1964 como o período do Nacional-desenvolvimentismo. A escolha dessa divisão faz-se porque o texto abordará as políticas em educação, ou seja, a regulamentação da educação escolar, destacando as discussões e os pressupostos que motivaram essas ações governamentais. Os anos de 1930 e 1940, período de expansão industrial e de urbanização, apresentaram inúmeras regulamentações, que deram um caráter orgânico à educação do país. De 1945 até 1961, período identificado como a segunda fase de industrialização e de ajuste do país ao desenvolvimento econômico mundial, assiste-se a uma ampla discussão sobre a necessidade de se criar uma legislação nacional com diretrizes para todos os graus ou áreas de ensino, discussão que envolveu vários setores da sociedade e acabou por desembocar na primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em 1961.

Quanto à Administração Escolar, os anos de 1930 e 1940 serão enfatizados por apresentarem as primeiras diretrizes institucionais visando à formação de profissionais qualificados para a função, como também trabalhos pioneiros no país sobre o papel do diretor de escola.

### **A Era Vargas e o planejamento da educação**

A década de 1930 é reconhecida como o marco referencial da modernidade na história do Brasil, modernidade entendida como o processo de industrialização e urbanização, contemplada por inúmeros estudos que destacam esse período pelas mudanças

que inaugurou e pelos movimentos políticos que protagonizou: a Revolução de outubro de 1930, a Revolução Constitucionalista de 1932<sup>1</sup> e o Estado Novo, em 1937.

Em uma abordagem geral, a Revolução de 1930 foi fruto da crise econômica do setor agroexportador do café, agravada com a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, e dos embates entre segmentos sociais que não se consideravam referenciados no processo político da Primeira República, marcado por sucessivas eleições pactuadas entre os setores agrários. O Golpe de Estado, em 1937, que instalou o Estado Novo, foi justificado pela necessidade de se manter a ordem institucional contra os regionalismos, herança do período anterior, contra as divergências entre os grupos dominantes - setores agrários<sup>2</sup> e burguesia industrial - e contra as manifestações das forças de oposição, como por exemplo, a Intentona Comunista<sup>3</sup> em 1935.

Esse período intensificou as mudanças nas relações entre Estado e sociedade, fortalecendo a centralização do poder. Autores como Boris Fausto (1997) e Octavio Ianni (1971), entre outros, não consideram a Revolução de 1930 como um movimento de ascensão da burguesia industrial ao poder, mas sim como uma perda de força política por parte do setor agrário, que, somada à falta de uma articulação dos outros setores dominantes para assumirem a hegemonia, facilitou a criação de um Estado forte, o qual predominou até meados dos anos de 1940.

A década de 1930 foi palco de mudanças no eixo da produção econômica. Em virtude da transição do modelo econômico agroexportador para o de produção industrial. Essas mudanças favoreceram o desenvolvimento de algumas regiões do país, que acompanharam o incremento do processo de industrialização e as conseqüentes transformações urbanas. Essa recente modernização capitalista no Brasil trouxe a expansão de novas camadas sociais e abriu possibilidades de mobilidade social na estrutura de classes da sociedade brasileira, com a ampliação do mercado de trabalho e do mercado consumidor.

---

<sup>1</sup> Movimento desencadeado no Estado de São Paulo visando à volta ao poder da elite paulista, segmento hegemônico na Primeira República.

<sup>2</sup> O setor agrário era constituído pelo segmento agroexportador vinculado ao café, que detinha a hegemonia e o grupo agrário voltado para a produção interna. Ver Ianni (1984, pp. 16-18).

<sup>3</sup> O Partido Comunista Brasileiro foi fundado em 1922. Nos anos de 1930, o partido sofreu perseguições em sua luta contra o Integralismo, movimento de cunho fascista, liderado por Plínio Salgado. O PCB promoveu, então, vários levantes em regiões do país em 1935, que foram rapidamente reprimidos.

Nesse contexto de expansão das forças produtivas, a educação escolar foi considerada um instrumento fundamental de inserção social, tanto por educadores, quanto por uma ampla parcela da população que almejava um lugar nesse processo. Às aspirações republicanas sobre a educação como propulsora do progresso, soma-se a sua função de instrumento para a reconstrução nacional e a promoção social.

Desde as primeiras décadas do século XX, os rumos da educação do país estiveram na pauta de discussão de vários setores organizados da sociedade. Como resultado, houve a criação, por educadores, da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924, incentivadora de vários debates em torno da questão educacional; a formação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, em 1930; a promulgação da Constituição de 1934, estabelecendo a necessidade de um Plano Nacional de Educação, como também a gratuidade e obrigatoriedade do ensino elementar; e a proposição de inúmeras reformas educacionais no período, demonstrando que, nessas décadas, ocorreram mudanças formais e substanciais na educação escolar do país. Foi sem dúvida um momento em que predominou uma visão otimista em relação à educação, como instrumento de democratização e equalização social.

O movimento da *Escola Nova*,<sup>4</sup> formado por educadores que traduziram os ideais liberais na defesa de uma escola pública para todos e que se empenharam em dar novos rumos à educação, questionava o tradicionalismo pedagógico enquanto a Igreja, no seu confronto com o estabelecimento desses novos modelos para a educação, se colocava no lado oposto. Essas duas vertentes de pensamento polarizaram os debates sobre a educação na década de 1930, e os embates que elas travaram tornam evidente a diversidade de interesses que abrangia a educação escolarizada naquele momento. Os renovadores, como eram conhecidos os educadores que aderiram ao movimento escolanovista, apresentaram, em 1932, um Plano de Reconstrução Nacional, que ficou conhecido como *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (Ver Anexo), que foi fruto do movimento por reformas educacionais que vinha acontecendo desde os anos 1920, tendo à frente Fernando de

---

<sup>4</sup> Trata-se de um movimento caracterizado por novas idéias pedagógicas que estavam em pauta nos EUA e Europa, com vistas à adequação do ensino na fase de desenvolvimento capitalista industrial. John Dewey foi um dos precursores dessas idéias que envolviam a expansão das oportunidades escolares, como também novos métodos pedagógicos, em contraposição à escola tradicional.

Azevedo<sup>5</sup> e assinado por 26 educadores. Esse foi um momento de confronto com a educação elitista e tradicional defendida pelos católicos conservadores que detinham uma força política considerável, representando os interesses da iniciativa privada. O embate entre os renovadores e os católicos aconteceu na década de 1920 e foi posteriormente retomado nos anos 50, na discussão de uma lei nacional de educação.

O *Manifesto* defendia a escola pública, laica, gratuita e obrigatória, em um esforço para que se elaborasse um plano nacional de educação, redefinindo os debates no campo educacional e influenciando várias regulamentações educacionais. Saviani (2004, p. 35) em seu trabalho sobre *O legado educacional do século XX*, afirma que o *Manifesto* foi um marco de referência que inspirou as gerações seguintes, “influenciando a teoria da educação, a política educacional e a prática pedagógica”.

Os católicos defendiam o ensino da doutrina religiosa na escola, a separação entre os sexos nos espaços escolares, o ensino particular e a responsabilidade da família quanto à educação. Os renovadores defendiam a laicidade do ensino, a gratuidade, a responsabilidade pública pela educação e a não separação entre os sexos.

Esses interesses envolvidos na discussão sobre a educação no país se farão representar na Constituição de 1934, que, em seu texto, atendeu a algumas reivindicações dos renovadores, defendendo a educação como direito de todos e dever do Estado, tanto quanto a algumas reivindicações dos setores católicos, por exemplo, ao prever o ensino religioso facultativo nas escolas públicas.

Várias reformas educacionais, tanto da União quanto dos Estados permeiam a década de 1930. A ação do recém-criado Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública se fez sentir com a Reforma Francisco Campos, Ministro (1930-1934) do recém-criado Ministério da Educação que, em 1931, estruturou e centralizou para a administração federal os cursos superiores, adotando o regime universitário; organizou o ensino secundário, dividindo-o em dois ciclos: um fundamental, de 5 anos e outro complementar, de dois anos para determinadas carreiras, ambos obrigatórios para o ingresso no ensino superior; e criou o ensino comercial (ensino médio profissionalizante). O ensino primário

---

<sup>5</sup> Fernando de Azevedo (1894-1974): educador integrado ao movimento da Escola Nova, foi Diretor Geral de Instrução Pública de São Paulo em 1933.

ou elementar e o ensino normal não foram contemplados nessa legislação por serem de competência dos Estados.

Essa reforma priorizou o ensino secundário por ser o grau da alçada da União e por ser procurado pelas camadas médias em expansão para a inserção nos cursos superiores. A maioria das escolas secundárias, destinadas a crianças e jovens de 12 a 18 anos, até meados dos anos 40, pertencia à iniciativa privada e seu programa apresentava vasta abrangência de conteúdos, um sistema rígido de avaliação e a obrigatoriedade de um exame de admissão, afastando boa parte da população que não se via representada nessa escola, o que não deixava dúvidas sobre o caráter elitista desse grau de ensino e o aspecto seletivo da trajetória escolar. Segundo Sposito (1984, p. 220-241), nos na década de 1930 havia somente um curso secundário público na cidade de São Paulo.

Em seu estudo sobre os movimentos de pressão por escolarização na cidade de São Paulo, Sposito (1984, p. 220-241) assinala que, em meados dos anos 40, iniciam-se as reivindicações pela continuidade da escolarização, com os cursos secundários. A autora indica que, após o Estado Novo em 1945 e o fim do autoritarismo, movimentos de bairros se organizaram em várias regiões da cidade, reivindicando melhores condições de vida, incluindo os ginásios públicos na sua pauta. A organização popular e a pressão por escolas, apontam para a ineficiência do Estado em beneficiar essa população. Esses movimentos demonstraram que as camadas populares se mobilizavam, segundo suas condições de organização, para aumentar sua quota de participação no acesso à educação escolar, como também demonstram que a demanda por educação acompanha o estágio de desenvolvimento econômico e as possibilidades de inserção social através da escolarização.

Quanto aos cursos primários, o Estado de São Paulo, precursor de reformas educacionais desde os anos 20<sup>6</sup> influenciando outras regiões do país, imprimiu algumas diretrizes sobre esse grau de ensino, que, desde o Império, esteve a cargo das Províncias e, após a República, passou a ser de responsabilidade dos Estados.<sup>7</sup> As escolas primárias

---

<sup>6</sup> Sampaio Dória, Diretor Geral da Instrução Pública do Estado em 1920, implementou uma reforma que priorizou a reorganização do ensino primário.

<sup>7</sup> Os municípios só participaram da educação pública nos anos de 1950. O trabalho de Carlos Mascaro (1960) revela a discussão sobre a municipalização do ensino. A partir dos anos de 1940, em São Paulo, estado e prefeitura estabeleceram sucessivos convênios para a construção e manutenção de grupos escolares. O município de São Paulo assumiu o ensino primário, com a assinatura do decreto de criação do Ensino Municipal, em 02 de agosto de 1956. Nesse ano foi inaugurada a primeira escola municipal na cidade, no bairro do Tucuruvi.

introduziram algumas mudanças na configuração das disciplinas e inovações pedagógicas, por influência dos escolanovistas,<sup>8</sup> mas os programas dessas escolas e a concepção geral do curso pouco se alterou até 1968 (Souza, 2004, p.128).

Em São Paulo, a oferta de vagas nos cursos primários não atendeu à demanda, mesmo com o aumento no número de matrículas. A crescente expansão da cidade e da população não foi acompanhada por aumento proporcional no número de vagas escolares e, conseqüentemente, uma parcela da população não freqüentava esses cursos, mesmo constatando-se que São Paulo, referência na economia e nas iniciativas educacionais, evidenciava um avanço nas matrículas. Como revela Sposito (1984, p. 32-34):

[...] após 30, continua a ser ampliada a oferta de vagas nas escolas primárias da cidade de São Paulo, mantendo-se um elevado nível de atendimento. Mesmo assim, frente à demanda da população com a expansão urbana, um número considerável de crianças não conseguia freqüentar os cursos primários.

Segundo Ribeiro (1978, p. 139), em 1935, 54,4% da população em idade para cursar o ensino elementar estava fora da escola e em 1955, a porcentagem ainda era de 25,8%.

Nos anos da década de 40, Gustavo Capanema, Ministro da Educação entre 1934 e 1945, implementou uma reforma educacional denominada *Leis Orgânicas do Ensino*, que estruturou o ensino industrial, reformou o ensino comercial e criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, assim como trouxe, também, mudanças no ensino secundário, que passou a ser dividido em dois ciclos: o primeiro correspondia ao curso ginásial, com quatro séries e o segundo, ao curso clássico, científico e normal.

No contexto do Estado Novo, essa reforma lançou as diretrizes da educação nacional até os anos de 1960 e propôs uma formação escolar na qual o patriotismo era o foco central. Sobre o ensino secundário, assim se expressou Gustavo Capanema,

[...] o ensino secundário deve ser, por isto, um ensino patriótico por excelência, e patriótico no sentido mais alto da palavra, isto é, um ensino

---

<sup>8</sup> Em São Paulo, segundo Lourenço Filho (1978, p. 175-176), um dos renovadores da educação, as escolas pioneiras na aplicação dos novos métodos de aprendizagem preconizados pelos escolanovistas foram a Escola Experimental Rio Branco, a Escola Modelo, anexa à escola Normal da Praça da República e a Escola Americana, atual Instituto Mackenzie. Deve-se ainda lembrar que esses novos métodos foram aplicados primeiramente nos cursos primários e, somente na década de 1940, as idéias da renovação atingiram o ensino médio.

capaz de dar ao adolescente a compreensão dos problemas e das necessidades, da missão, dos ideais da nação e bem assim dos perigos que a acompanham, cerquem ou ameacem, um ensino capaz, além disso, de criar, no espírito das gerações novas a consciência da responsabilidade diante dos valores maiores da pátria, a sua independência, a sua ordem, e seu destino. (*apud* ROMANELLI, 1978, p.157)

Até meados dos anos 40, o ensino primário e os cursos de formação de professores não estavam contidos nas leis nacionais. Em 1946, já no fim do Estado Novo e durante o Governo Provisório, o Decreto-lei nº 8529, ainda com o nome de *Leis Orgânicas*, organizou o ensino primário com diretrizes gerais, mantendo-o sob a responsabilidade dos estados; organizou o ensino primário supletivo, destinado a adolescentes a partir dos 13 anos e a adultos, com duração de dois anos; criou o Fundo Nacional do Ensino Primário, com o intuito de adequar mais recursos a esse grau de ensino, a partir de contribuições dos estados, da União e dos municípios; fixou diretrizes para o ensino normal, mas manteve a responsabilidade dos estados na sua administração; organizou o ensino agrícola; e criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC.

Os projetos educacionais no período indicado não foram homogêneos em seus objetivos, mas promoveram diretrizes nacionais no que diz respeito à escolarização da população. Além das tentativas de disseminação da escola elementar, que, como vimos, não atendeu à demanda, houve um movimento para situar a educação no projeto de desenvolvimento capitalista, com a implementação dos cursos técnicos profissionalizantes.

Nos anos de 1930, a legislação educacional incluiu em sua pauta o ensino comercial como ensino médio, e o Governo Central incentivou a criação de Liceus Industriais nos centros urbanos, visando à formação de mão-de-obra qualificada para o sistema produtivo que se expandia (Ver Paiva, 1987, p.113). Já na década de 1940, a Reforma Capanema prevê o ensino industrial como ensino de nível médio, ou seja, eram cursos terminais, com objetivos diversos dos cursos secundários que, voltados para a continuidade da escolarização, visavam ao ingresso dos alunos nos cursos universitários que se organizavam no país.

Mesmo com um avanço considerável na procura por escolarização a partir da década de 1930, Beisiegel (1995) nos indica que a década de 1940 não apresentou mudanças significativas para boa parte da população no que tange ao ingresso aos cursos secundários. Segundo esse autor,

A legislação em vigor nas décadas de 40 e 50 preservava a antiga organização “dualista” do ensino, caracterizada pela coexistência de algo como dois sistemas paralelos de educação, um para o povo em geral e outro para as elites, o primeiro iniciado na escola primária e continuado depois nas escassas escolas profissionais de nível médio então existentes, e o segundo, igualmente iniciado na escola primária e continuado depois na escola secundária, organizada com a intenção de encaminhar sua clientela para as escolas superiores e para as posições mais privilegiadas na sociedade. (p. 393)

O discurso que afirmava os benefícios da educação como um direito de todos e o que de fato se consolidou como sistema educacional para a população em geral, indicam um movimento contraditório entre o preconizado como ideal e as limitações do projeto educativo, limitações essas que não podem ser destacadas dos condicionantes que o sistema produtivo e a organização social impõem.

### **O Nacional-desenvolvimentismo e o planejamento da educação**

Com o fim do Estado Novo, em 1945, o país elegeu Eurico Gaspar Dutra para Presidente da República. Na disputa da sucessão de Dutra, Getúlio Vargas se candidatou e foi eleito em 1951. Com o suicídio de Getúlio, em 1954, sucederam-se três presidentes: Café Filho, o Vice-presidente, que adoeceu; Carlos Luz, Presidente da Câmara dos Deputados e Nereu Ramos, Vice-presidente do Senado.

Nas eleições de 1955, Juscelino Kubistchek foi eleito, assumindo em 1956 e dando continuidade ao projeto de desenvolvimento econômico em andamento desde a Era Vargas, com mudanças nas diretrizes com a inclusão do capital internacional. Esse é um período reconhecido pelas liberdades democráticas e pelo desenvolvimento industrial, visando, através do *Plano de Metas* e do *slogan 50 anos em 5*, à construção de uma infra-estrutura para o país, que incluiu estradas, transportes, redes de energia e a construção da cidade de Brasília. Tudo isso foi conseguido com a entrada do capital estrangeiro, na forma de empréstimos e de investimentos, enquadrando o país às exigências do capital internacional.

A expansão industrial, acompanhada da implementação de uma infra-estrutura adequada, aumentou as possibilidades de emprego, principalmente nas regiões sul e sudeste, o que não inverteu o quadro de desigualdades sociais do país: assiste-se, com

frequência, a ciclos migratórios, principalmente vindos das regiões não contempladas por esse projeto de desenvolvimento.

Após a eleição de Jânio Quadros, em 1960, e sua renúncia em 1961, João Goulart, seu Vice-presidente, não sem resistências de certos setores políticos, assumiu o governo central. Sob a influência de grupos “à esquerda”, elaborou um programa de reformas, na tentativa de conciliar expansão industrial com possibilidades de inserção de parcelas da população até então alijadas dos benefícios oriundos do desenvolvimento econômico já conquistado.<sup>9</sup> Em 1964, articulações políticas vinculadas aos interesses das forças conservadoras do país impuseram um estado autoritário, que se consubstanciou na ditadura civil-militar.

O período após o Estado Novo assistiu a alguns embates quanto à necessidade de um Projeto Nacional de Educação. Em 1946 foi promulgada uma nova Constituição que, em relação à educação, pouco diferiu da constituição anterior, de 1934. Em 1948, foi encaminhado à Câmara Federal um projeto de lei para se discutir as bases da educação nacional, que, somente 13 anos depois, em 1961, foi promulgada como a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Quais interesses envolveram as discussões presentes na elaboração dessa lei, já que a discussão central deveria ser a ampliação da possibilidade de acesso à educação? Os grupos envolvidos nesses debates foram os católicos, representando os interesses da iniciativa privada, e os renovadores, defendendo a responsabilidade do Estado pela educação, continuando os embates interrompidos nos anos de 1930. Os renovadores lançaram então, em 1959, um segundo documento: o *Manifesto dos Educadores Mais uma vez Convocados* redigido por Fernando de Azevedo e assinado por 189 pessoas, em que enfatizavam o dever do Estado sobre a educação.

De uma forma geral, os debates se encaminharam pela centralização ou descentralização dos sistemas de ensino, ou seja, pelo estabelecimento do que deveria ser da competência da União ou dos Estados. Vale notar que, por interesses diversos, houve uma confluência de idéias: Os renovadores defendiam a descentralização, como crítica ao

---

<sup>9</sup> Os anos de 1960 assistiram a vários movimentos de educação popular. O Centro Popular de Cultura, ligado a UNE; O Movimento de Cultura Popular de Recife; o Movimento de Educação de Base, ligado a CNBB. Destaca-se Paulo Freire, com o seu projeto de educação popular, cujo método de alfabetizar foi utilizado por vários movimentos de alfabetização do país e do exterior.

caráter autoritário do período anterior e em respeito às diferenças regionais. A Igreja, por seu turno, defendia a mesma coisa, mas por outros motivos: como uma crítica ao amplo poder da União, ao risco de se atingir as liberdades individuais e propagar a ideologia de um estado laico.

O substitutivo proposto pelo deputado Carlos Lacerda, sobre a liberdade de ensino, mudou os rumos da discussão, envolvendo os interesses da iniciativa privada e dos defensores da escola pública. Segundo o Artigo nº 6 desse substitutivo:

É assegurado o direito paterno de prover, com prioridade absoluta, a educação dos filhos; e dos particulares, de comunicarem a outros os seus conhecimentos, vedado ao Estado exercer ou, de qualquer modo favorecer o monopólio do ensino.

Esse foi um forte argumento a favor do ensino particular, enfatizando o direito da família de escolher qual educação deveria dar a seus filhos. O substitutivo previa também a distribuição de verbas e a representatividade dos interesses particulares nos órgãos decisórios sobre a educação. Segundo o Artigo nº 7:

O Estado outorgará igualdade de condições às escolas oficiais e às particulares; pela representação adequada das instituições educacionais nos órgãos de direção de ensino; pela distribuição das verbas consignadas para a educação, entre as escolas oficiais e as particulares proporcionalmente ao número de alunos atendidos; pelo conhecimento, para todos os fins, dos estudos realizados nos estabelecimentos particulares. (*apud* ROMANELLI, 1978, p. 174)

Uma outra questão referente às discussões sobre a liberdade de ensino envolve concepções de educação. Os representantes da Igreja preconizavam que a escola pública instrui, mas não educa, afirmando a necessidade da escola confessional para formar o caráter (Ribeiro, 2003). Essa discussão está presente no trabalho de Souza (2004, p. 127), indicando que educar, mais que instruir, não foi uma questão semântica, mas sim uma concepção de ensino, “educar pressupunha um compromisso com a formação integral da criança”.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, nº 4024, de 1961, estabeleceu o direito tanto do setor público quanto do particular em ministrar o ensino no Brasil. A gratuidade da educação ficou omissa, favorecendo o desenvolvimento da iniciativa

particular, em uma época em que a procura pelas escolas oficiais vinha aumentando. Em casos claramente definidos, o Estado se propôs a subvencionar as escolas particulares, acolhendo parte da proposta de Carlos Lacerda.

Nessa primeira LDB, a estrutura do ensino pouco se alterou. O ensino pré-primário foi então definido como composto de escolas maternais e jardins de infância; o ensino primário com duração de quatro anos e o secundário foi subdividido em ginásial, com 4 anos e colegial, com 3 anos. O ensino normal e os técnicos (industrial, agrícola e comercial) não sofreram alterações e, no ensino superior, destaca-se, em 1961, a criação da Universidade Nacional de Brasília, protagonista de um projeto articulado com a autonomia universitária, que o golpe de 1964 inviabilizou.

Esse é um quadro geral das regulamentações em educação no período em que o Brasil implementou um modelo de desenvolvimento econômico, atendendo a setores do capital internacional. A educação, nesse contexto, foi reconhecida como instrumento de integração social e nos debates sobre a concretização dos projetos educativos, os vários interesses envolvidos vieram à tona, retratando a sua heterogeneidade e refletindo as contradições presentes na sociedade brasileira, indicativo de que a educação não é autônoma e, sim, parte dos conflitos que regem uma sociedade de classes.

### **A regulamentação da carreira dos profissionais da educação e a formação do administrador escolar**

No período descrito, vimos que ocorreu um acréscimo nas oportunidades escolares em todos os níveis do ensino, mas que uma parcela considerável da população não foi atendida, pois, mesmo quando alcançava a escolaridade básica esta era, muitas vezes, interrompida, em virtude de ser a continuidade dessa trajetória muito seletiva.

As políticas para a formação de profissionais da educação foram concomitantes a esse crescimento da escolarização e sofreram, também, a influência do movimento de renovação educacional, que denunciava a falta de organização e a precariedade do

atendimento escolar pelos poderes públicos, indicando a necessidade da escola laica, gratuita, obrigatória e pública, induzindo a mudanças nas políticas educacionais.

A importância da formação e qualificação dos profissionais da educação compôs a pauta dos renovadores, que colocaram como causa da situação educacional do país, a falta de aplicação de métodos científicos aos problemas da educação, destacando *a falta de espírito filosófico e científico* na resolução dos problemas da administração escolar. Nos dizeres do *Manifesto*,

Esse empirismo grosseiro, que tem presidido ao estudo dos problemas pedagógicos, postos e discutidos numa atmosfera de horizontes estreitos, tem as suas origens na ausência total de uma cultura universitária e na formação meramente literária de nossa cultura. (*Manifesto dos Pioneiros*. In. Ghiraldelli, 1995, p. 55)

E adiante, sobre a importância do preparo dos administradores escolares para que o processo educativo se consolidasse, o *Manifesto* propõe a necessidade de “medidas objectivas com que o tratamento científico dos problemas da administração escolar nos ajude a descobrir, à luz dos fins estabelecidos, os processos mais eficazes para a realização da obra educacional” (p.55).

Na parte intitulada “Unidade de formação de professores e a unidade de espírito”, os renovadores se manifestam sobre a necessidade do nível superior, como instância adequada para formar os profissionais da educação:

(...) A preparação dos professores, como se vê, é tratada entre nós, de maneira diferente, quando não é inteiramente descuidada, como se a função educacional, de todas as funções publicas a mais importante, fosse a única para cujo exercício não houvesse necessidade de qualquer preparação profissional. Todos os professores, de todos os graus, cuja preparação geral se adquirirá nos estabelecimentos de ensino secundário, devem, no entanto, formar o seu espírito pedagógico, conjuntamente, nos cursos universitários, em faculdades ou escolas normaes, elevadas ao nível superior e incorporadas às universidades. (*Manifesto dos Pioneiros*. In Ghiraldelli, 1995, p.73).

Essa preparação do profissional da educação dentro de “métodos científicos” foi uma das bandeiras do escolanovismo, na sua defesa de novos métodos de ensino em contraposição à escola tradicional. Algumas propostas dos renovadores, no seu empenho

por instituir novos modelos para a educação, repercutiram nas alterações oficiais dos cursos primários e de formação de professores, regulamentações estaduais que se reproduziram no decorrer da década de 1930. A cientificidade preconizada pelos renovadores era um dos pressupostos necessários ao estágio de desenvolvimento econômico, exigindo maior racionalidade do processo produtivo.

Em 1931, a Secretaria de Estado dos Negócios do Interior foi transformada em Secretaria de Estado dos Negócios da Educação e da Saúde Pública. Nas subdivisões dessa Secretaria havia o Departamento de Educação, ao qual se subordinava a Diretoria Geral da Instrução Pública.

Nesse ano, por influência de renovadores como Lourenço Filho, então Diretor Geral da Instrução Pública do Estado, foi incluída no currículo da Escola Normal de São Paulo, a disciplina “Organização Escolar” para a formação de inspetores escolares, delegados de ensino e diretores de grupo escolar (Santos, 2002). Ainda em 1931, a Escola Normal foi alçada a Instituto Pedagógico, que compreendia um jardim de infância, uma escola de aplicação, um curso complementar, um curso normal e um curso de aperfeiçoamento pedagógico. Nesse último aparece uma cadeira referente à Administração Escolar. Essas iniciativas demonstram a preocupação em se qualificar mais especificamente os profissionais de educação para ocuparem cargos de administração.

Em 1933, esse Instituto, de nível médio, foi então transformado em Instituto de Educação, de nível superior, com os seguintes objetivos: formar professores primários e secundários, assim como inspetores e diretores de escolas, e manter cursos de aperfeiçoamento e de divulgação para os membros efetivos do magistério. A formação de Diretores de Grupos Escolares teria a duração de três anos: dois para a formação geral e um para a administração escolar (Tabacchi, 1979, p.41).

Em 1934 foi criada a Universidade de São Paulo com a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, o que possibilitou a formação superior para professores de escola secundária, que, até então, vinham sendo formados nos cursos superiores existentes, na escola normal e nos ginásios do Estado. O Instituto de Educação foi absorvido pela recém-criada Universidade e a cadeira de Administração Escolar, com dois anos de duração, passou a fazer parte de um curso de especialização para administradores escolares, sob a

regência de Roldão Lopes de Barros, considerado o fundador dos estudos de administração escolar em São Paulo (Ribeiro, 1978).

Em 1935, Roldão L. de Barros foi o conferencista de um curso abreviado de administração escolar, com duração de duas semanas, promovido por Almeida Jr., então Diretor do Ensino do Estado de São Paulo, que contou com a participação de professores de várias cidades do Estado (Ribeiro, 1978, p.191). Esse curso fez parte de um empenho no aperfeiçoamento profissional dos que já ocupavam cargos de direção escolar.

Nos anos de 1940, como já foi apontado, as *Leis Orgânicas do Ensino*, de âmbito federal, fixaram normas gerais para o ensino normal, que até então não tinha uma organização unificada. O curso foi concebido em dois níveis: um 1º Ciclo, de 4 anos, para a formação de professores primários, funcionando em Escolas Normais Regionais e um 2º Ciclo, de 3 anos, que já existia com a mesma função, em Escolas Normais, integrantes dos Institutos de Educação. Essa distinção se explica porque nas Escolas Normais Regionais não estavam previstos cursos de especialização e habilitação, posto que os Institutos de Educação só se propagaram ao longo dos anos de 1940 (Magassi, 1993, p. 55).

Romanelli (1978, p. 164), transcreve as finalidades desses cursos:

prover a formação do pessoal docente necessário às escolas primárias; habilitar administradores escolares destinados às mesmas escolas; desenvolver e propagar os conhecimentos e técnicas à educação da infância.

Em relação ao currículo dos cursos de 1º Ciclo, essa autora indica que disciplinas como “Didática e Prática de Ensino” e “Psicologia” só constavam no último ano, o que tornava esses cursos de formação muito mais gerais do que específicos.

Quanto à carreira do magistério público primário paulista, esta foi regulamentada em 1933, pelo Decreto Estadual nº 5804, que determinou quais os cargos que seriam providos por concurso e quais os de livre escolha do Governo. Pelo Decreto, os cargos de Delegado de Ensino e de Diretor de Grupo Escolar seriam de escolha do governo, ou seja, eram encarados como cargos de confiança, e poderiam ocupá-los apenas professores com experiência mínima de 400 dias de docência, o que equivalia a dois anos de magistério (Tabacchi, 1979, p. 40).

Com Fernando Azevedo como Diretor Geral da Instrução Pública, em 1933, instituiu-se o Código de Educação do Estado (Decreto nº 5884/33), que reestruturou todo o sistema de ensino: passou-se a exigir concurso público de títulos e provas para provimento do cargo de Diretor do Grupo Escolar, e manteve-se a exigência de 400 dias de experiência docente. Porém, os diplomados pelo curso de diretores do Instituto de Educação estavam dispensados das provas, descaracterizando o concurso.

A Constituição de 1934 tornou obrigatório o concurso público para o provimento de cargos no magistério e incumbiu os estados de fiscalizar e regulamentar as instituições de ensino (Ghiraldelli, 1995, p.45). Em São Paulo, a criação do Grupo Escolar Rural, em 1938, prevendo o concurso para provimento do cargo de diretor para esse novo tipo de escola, repercutiu como prática para o cargo de Diretor de Grupo Escolar comum.

Assim, em 1941, efetivou-se o concurso para o cargo de Diretor de Grupo Escolar, podendo dele participar professores com 400 dias de magistério, auxiliares de diretor de Grupo Escolar, secretários e auxiliares de Delegacias Regionais de Ensino que tivessem dois anos de exercício nos cargos e, pelo menos, um de docência (Tabachi 1979, p. 45).

O empenho quanto à carreira e quanto à formação dos profissionais de educação para a administração escolar veio acompanhado de alguns estudos sobre a questão, como o livro de José Querino Ribeiro, *Fayolismo na Administração Escolar das Escolas Públicas*,<sup>10</sup> de 1938, considerado um trabalho pioneiro na área acadêmica.<sup>11</sup> O autor foi assistente da cadeira de administração e legislação escolar do Instituto de Educação da Universidade de São Paulo, ocupada por Roldão de Barros.

Esse estudo traduz a forma como era pensada a administração escolar na sua origem, considerando-se que, nos anos de 1930, enfatizava-se a necessidade de uma formação em bases científicas do administrador escolar, como já foi apontado. Em seu subtítulo, o autor apresenta esse seu trabalho como *contribuição para o estudo da administração racional das escolas*, revelando o predomínio do enfoque administrativo em detrimento do pedagógico, seguindo as modernas diretrizes científicas da administração,

---

<sup>10</sup> O termo *fayolismo* refere-se a Henry Fayol (1841-1925) que viveu na França e foi contemporâneo do americano Frederick Taylor (1856-1915). Fayol desenvolveu um método de organização do trabalho cujo centro da atenção era a função administrativa e a centralização organizacional. Taylor desenvolveu uma teoria da organização racional do trabalho partindo dos métodos de trabalho do operário. Apesar de diferenças no enfoque, ambos são identificados com a escola de administração científica.

dentro da nova concepção produtivista, que predominava no âmbito industrial com a mecanização do trabalho.

Em outro título publicado em 1952, *Ensaio de uma teoria de administração escolar*,<sup>12</sup> o mesmo Ribeiro indica o livro de Leon Walther, *Techo-psychologia do trabalho industrial* (s.d.), traduzido por Lourenço Filho, como o primeiro trabalho sobre administração em língua portuguesa, mencionando a falta de livros locais sobre o tema e a influência das teorias administrativas vindas dos Estados Unidos, pioneiro na área.

Sobre a administração escolar, o autor assinala que ela é uma especialização de um ramo da Pedagogia e vem dos Estados Unidos, especificamente da Universidade de Stanford, do início do século XX. Seu precursor foi Cubberley e essa especialização pode ser entendida como uma consequência do caráter descentralizador e da autonomia regional desse país, o que exigia a necessidade de administrações localizadas. No Brasil, o termo Administração Escolar aparece como denominação de uma disciplina, com o estabelecimento, no Distrito Federal, de uma cadeira homônima quando foi criado o Instituto de Educação, em 1932. O mesmo termo aparece também no *Manifesto dos Pioneiros da Educação*.

Em virtude da carência de estudos sobre administração escolar, Ribeiro (1952, p. 7) coloca, como objetivo desse seu trabalho, “uma declaração de princípios e tomada de posição que sirva de ponto de partida e objeto de críticas construtivas, para segurança de estudos posteriores e sua aplicação”.

O autor defende as teorias administrativas de Fayol, mesmo com algumas ressalvas, pela flexibilidade e pelo incentivo à sua iniciativa. Segundo Ribeiro,

os elementos da administração, comuns a qualquer especie de empresa, encontram-se também na empresa escolar. Naturalmente, elles devem ser encarados de forma diversa, segundo a maneira de ser de cada empresa, as bases, entretanto, são sempre as mesmas. (p.93)

Nesses primeiros trabalhos, a visão da eficiência, da racionalidade e da cientificidade da administração escolar acompanhou a introdução dos estudos sobre

---

<sup>11</sup> Um outro trabalho se destaca na época: *Introdução à Administração Escolar*, de A. Carneiro Leão.

<sup>12</sup> Uma edição revista, ampliada e anotada deste trabalho, foi publicada em 1978, por João Gualberto de Carvalho Meneses, professor de Administração Escolar da USP, com um apêndice sobre o Prof. Roldão Lopes de Barros (São Paulo: Ed.Saraiva).

administração empresarial no país, concomitante ao desenvolvimento da produção industrial no período, como a criação do Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), em 1931 - cujo objetivo era difundir métodos de organização científica ao trabalho e que contava com a participação do educador Lourenço Filho; a criação da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, em 1944 e do Instituto de Administração da USP, em 1946.

Na formação dos profissionais de educação para a função de administração escolar, assim como nos primeiros estudos que versaram sobre os objetivos dessa função, encontra-se o germe do debate atual sobre o caráter administrativo e o pedagógico da ação do diretor de escola.

Da década de 1930 a de 1960 aumentaram as exigências de qualificação do diretor de escola, elevando-as a um nível cada vez mais alto de especialização e de escolarização. Em 1958 houve a exigência do curso pós-normal em administração escolar. Segundo depoimento de Santos (2002, p. 70), ele mesmo Diretor de Grupo Escolar em 1958, neste ano a Lei Estadual nº 5058/58 introduziu o curso pós-normal de Administrador Escolar, com duração de 2 anos, em todos os Institutos de Educação do Estado. Uma forma de incentivar a participação de diretores de escola nos cursos pós-normais ou de Pedagogia foi atribuir pontos para efeito de classificação em concursos, prática que foi se estabelecendo, visando a uma formação mais aprimorada desses profissionais.

Em 1961, a LDB nº 4.024 manteve a estrutura tradicional do ensino, mas não fixou um currículo nacional, respeitando as especificidades regionais e evidenciando seu caráter descentralizador. Quanto à função do diretor de escola, seu texto define que “o diretor de escola deverá ser educador qualificado”, expondo de forma ampla essa qualificação, deixando para os Estados uma regulamentação mais específica (Santos, 2002, p.70).

Essa qualificação prevista na lei, mesmo que de forma geral, e o incentivo ao aprimoramento na formação de diretores de escola, por meio de cursos especializados e de contagem de pontos em concursos, para quem se dispusesse a buscar uma escolarização mais aprimorada, levou a um número cada vez maior de matrículas nos cursos de Pedagogia. Segundo Tabacchi, em 1940, esses cursos, no Estado de São Paulo, obtiveram

17 diplomações; 70 em 1955; 158 em 1960 e 247 matrículas, em 1965 (*apud* Tabacchi, 1979, p. 50).

Um livro sobre administração escolar se destaca nos anos de 1960: *Organização e Administração Escolar*, de Lourenço Filho, publicado em 1963 e “planejado para se constituir um curso básico e para expor as novas bases dos estudos de organização e administração escolar”, conforme sua apresentação. Esse livro foi amplamente adotado nos cursos de formação de administradores escolares. Ainda na década de 1960 é criada a Associação Nacional de Profissionais de Administração e Educação (ANPAE) por empenho de José Querino Ribeiro e outros educadores ligados à área da Administração Escolar, entidade ainda atuante.

## Conclusão

O intuito deste texto foi trazer algumas informações sobre a trajetória da formação e da carreira dos administradores escolares, nos anos de 1930 a 1960, período de incremento da produção industrial no país, da urbanização e, conseqüentemente, da expansão da escolarização.

A educação ocupou um lugar de destaque nos discursos oficiais dessa época, visto que foi considerada um problema nacional e um instrumento de desenvolvimento e de inserção social em um país que alavancava um projeto de modernização e de produção industrial. No período referido, promulgaram-se várias regulamentações sobre o curso normal, sobre a carreira do magistério e sobre a especialização do Diretor de Grupo Escolar, como também algumas elaborações teóricas quanto à formação desse profissional vieram à tona.

Desde o Império, os cursos primários e o curso normal foram de responsabilidade das Províncias e, a partir de 1891, dos Estados, como já assinalamos, o que implicou regulamentações estaduais para esses graus de ensino. A década de 1930 apresentou inúmeras reformas sobre a educação promulgadas pelo Governo Central e, principalmente, pelo Governo do Estado de São Paulo, local onde se deu de forma mais acelerada o processo de desenvolvimento industrial e de urbanização.

O aumento no número de matrículas dos cursos elementares, procurados por uma parcela da população que buscava inserir-se no processo produtivo que se expandia e a necessidade de formação de profissionais da educação, fizeram com que houvesse a necessidade de uma regulamentação da carreira do magistério. Ao mesmo tempo, houve uma preocupação com a formação dos administradores escolares, incluindo-se matérias específicas nas Escolas Normais e recorrendo-se a cursos de especialização. Sem dúvida, o debate promovido pelos renovadores foi uma contribuição no que diz respeito à necessidade de uma organização educacional dentro de parâmetros mais democráticos e acadêmicos.

A expansão dos cursos de formação de professores aconteceu, principalmente, a partir dos anos de 1940, período no qual a legislação federal, pela primeira vez, impôs uma organicidade aos cursos primários e às escolas normais. O provimento de concurso de provas e títulos para o cargo de Diretor de Grupo Escolar, na época, estabeleceu uma nova dinâmica à função.

Nos anos de 1950, a exigência cada vez maior na formação para a função de Diretor de Escola, fez com que se expandissem cursos de especialização, como também o número de matrículas nos cursos de Pedagogia. O crescimento populacional do Estado aumentou a demanda por escolarização, inclusive a partir de movimentos populares, como indica o trabalho de Sposito (1984). Sobre o perfil do magistério primário no Estado de São Paulo, no fim dos anos 50, Pereira (1963, p.13) informa em seu trabalho que, “segundo os órgãos da Secretaria da Educação do Estado, a população de professores públicos estaduais do município de São Paulo compreendia 7.280 indivíduos, com regência de classe, seja como efetivos ou não”, dado indicativo da expansão da escolarização no período.

Pelo exposto, constatamos que a trajetória dos profissionais da educação vinculou-se à ampliação das oportunidades escolares, que, por sua vez, não pode ser entendida fora do processo de expansão capitalista. Com isso, a recuperação de alguns dados históricos sobre a carreira desses profissionais e da sua estreita vinculação com a sociedade, indica que a educação está ligada a uma totalidade social. O reconhecimento dessa relação demonstra que a educação é uma construção social e esta constatação é que confere a dimensão política à função do educador na sociedade. Como afirma Saviani (1986, p.190),

“o diretor de escola é, antes de tudo, um educador e sua responsabilidade máxima é preservar o caráter educativo da instituição escolar”.

## Bibliografia

- ARANHA, Maria Lucia de Arruda. *História da Educação*. São Paulo: Moderna, 2002.
- EISIEGEL, C. Educação e Sociedade no Brasil após 30. In: HOLANDA, S. B. (Dir.) *O Brasil Republicano: economia e cultura*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995. vol. 4 (Col. História Geral da Civilização Brasileira).
- BORIS, Fausto. *A Revolução de 1930: Historiografia e História*. São Paulo: Cia das Letras, 1997.
- CAPELATO, M. H. Estado Novo: Novas Histórias. In: FREITAS, M. C. *Historiografia Brasileira em Perspectiva*. São Paulo: Contexto, 2000.
- GHIRALDELLI, P. *História da Educação*. São Paulo: Cortez, 1995.
- IANNI, Octavio. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.
- \_\_\_\_\_. *O ciclo da Revolução Burguesa*. São Paulo, 1984. Petrópolis, Vozes, 1984.
- LOPES, Natalina Francisca Mezzari. *A função do Diretor do Ensino Fundamental e Médio: uma visão histórica e atual*. (Dissertação de Mestrado) Campinas: Unicamp, 2002.
- LOURENÇO FILHO, M. B. *Introdução ao estudo da Escola Nova*. São Paulo: Melhoramentos, 1978.
- MAGASSI, Wilson. *Gestão democrática da escola: estudo das ações que desenvolve um diretor de escola comprometido com a gestão democrática*. Dissertação de mestrado em Psicologia da Educação. São Paulo: PUCSP, 1993.
- MASCARO, C. C. *O município de São Paulo e o ensino primário: ensaio de administração escolar*. Livre-docência. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, 1960.
- PAIVA, V. *Educação Popular e Educação de Adultos*. São Paulo: Loyola, 1987.
- PEREIRA, Luis. *O Magistério Primário na Sociedade de Classes*. São Paulo: USP. 1963.

RIBEIRO, José Querino. *Fayolismo na Administração escolar das Escolas Públicas*. São Paulo: USP, 1938.

\_\_\_\_\_. *Ensaio de uma teoria de administração escolar*. Administração escolar e educação comparada Boletim nº 158, nº 1, USP, 1952.

RIBEIRO, Maria Luisa Santos. *História da Educação Brasileira – a organização escolar*. Campinas: Autores Associados, 2003.

ROMANELLI, Otaiza. *História da Educação no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1978.

SANTOS, Clovis Roberto. *O gestor educacional de uma escola em mudança*. São Paulo: Thonson, 2002.

SAVIANI, D. *Educação: do senso comum à consciência filosófica*. São Paulo: Cortez, 1986.

SAVIANI, D. *et alli*. *O Legado educacional do Século XX no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2004.

SEVERINO, Antonio Joaquim. *Educação, ideologia e contra-ideologia*. São Paulo: E.P.U., 1986.

SPOSITO, Marília. *O povo vai à escola*. São Paulo: Loyola, 1984.

SOUZA, Rosa Fátima. Lições da escola Primária. In: SAVIANI, D. *et alli*. *O Legado educacional do Século XX no Brasil*. Campinas: Autores Associados, 2004.

TABACHI, Jesus Rudney. *O cargo de diretor de escola: origem e evolução no sistema escolar paulista*. Dissertação de mestrado em Supervisão e Currículo, São Paulo: PUCSP, 1979.

## ANEXO I

### MANIFESTO DOS PIONEIROS DA EDUCAÇÃO