

RUTE APARECIDA VINHA JESSER ARRAES

O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO PAULISTA NA

SEGUNDA REPÚBLICA

1930 - 1945

Dissertação apresentada como exigência parcial para obtenção do Grau de Mestre em Educação, na área de Administração e Supervisão Educacional.

Orientador: Prof. Dr. CASEMIRO DOS REIS FILHO

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

-1.9804

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

COMISSÃO JULGADORA

A
meus pais e irmão
a Alcides, meu esposo
e a nossa filha ,
Maria Carolina.

AGRADECIMENTOS

É com satisfação que externo meus agradecimentos a todas as pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho, em especial:

Ao Professor Dr. Casemiro dos Reis Filho, meu orientador pela formação científica que adquiri através de suas indicações seguras, seu exemplo e seu incentivo constante;

Ao Professor Dr. Frank Perry Goldman pelo significado de sua presença entre nós;

Aos Mestres pelo incentivo e ajuda prestadas durante os nossos cursos de Pós-Graduação.

A Senhorita Inês Aparecida Galetti e ao Senhor Gilberto Donizetti Henrique pelos excelentes serviços datilográficos e traçados dos organogramas.

Í N D I C E

	páginas
DEDICATÓRIA.....	i
AGRADECIMENTOS.....	ii
INTRODUÇÃO.....	1
Referencial Teórico.....	6
Formulação do Problema.....	11
Procedimento Metodológico.....	17
CAPÍTULO I - A POLÍTICA ESTATAL CENTRALIZADORA.....	22
1. As Raízes centralizadoras.....	22
2. A Política Centralizadora de 1930-1945.....	25
CAPÍTULO II - FEDERALISMO VERSUS CENTRALIZAÇÃO.....	51
1. Caracterização das três fases.....	61
2. São Paulo nas diferentes fases - problemas e conciliações.....	69
CAPÍTULO III - ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DE 1930-1945.....	77

	páginas
CAPÍTULO IV - ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO PAULISTA..	112
1. Introdução.....	112
2. Órgãos Superiores de Administração.....	120
3. Órgãos Intermediários.....	169
4. Direção em Nível de Unidade Escolar.....	188
SÍNTESE GERAL.....	217
BIBLIOGRAFIA.....	231

LISTA DOS ORGANOGRAMAS

FIGURA	páginas
1 Organograma dos Órgãos Superiores de Administração do Sistema Escolar Paulista de 1930-1931.....	122
2 Organograma da Estrutura Administrativa da Secretaria e Saúde Pública do Estado de São Paulo em 1931.	127
3 Organograma do Departamento de Educação do Estado de São Paulo em 1931.....	134
4 Organograma do Departamento de Educação do Estado de São Paulo em 1933.....	146
5 Organograma da Secretaria dos Negócios da Educação e Saúde do Estado de São Paulo.....	153
6 Organograma das Diretorias Gerais da Secretaria da Educação e Saúde do Estado de São Paulo em 1935...	156
7 Organograma do Departamento de Educação do Estado de São Paulo em 1938.....	160
8 Organograma da Secretaria da Educação e Saúde Pública do Estado de São Paulo em 1939.....	167

O ESTADO E A ADMINISTRAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO PAULISTA
NA SEGUNDA REPÚBLICA

INTRODUÇÃO

Duas razões principais me conduziram ao desenvolvimento deste trabalho na área da Educação voltada para o problema específico de Administração Escolar. A primeira delas, a função docente exercida no campo da Administração Escolar, há há vários anos, o que levou à necessidade de estudos cada vez mais aprofundados sobre o assunto, a segunda razão, mais importante, é o lugar ocupado pela administração no quadro geral da educação contemporânea.

A importância assumida pela administração nos assuntos educacionais é uma decorrência da mudança operada na concepção da educação, vista, anteriormente, como um processo de aprimoramento individual a ser realizado pelo educador, para uma concepção social e ativa no processo educativo.

Estas considerações visam apenas situar o problema que a administração atual enfrenta diante das exigências de uma sociedade em mudança rápida, cujo desenvolvimento depende, por sua vez, da capacidade de renovação e ajustamento das organizações sociais.

Tendo trabalhado nesta área, há algum tempo, mantido contatos permanentes com profissionais em exercício e atuando há alguns anos na formação de administradores educacionais, temo-nos defrontado com algumas perplexidades e problemas que não só nos

animam, como nos obrigam a ultrapassar a esfera do nosso trabalho e tentar soluções mais amplas, porque oriundas de uma análise criteriosa e sistemática.

Não raras vezes, deparamo-nos com indagações de alunos a respeito da realidade por êles observada durante a realização do estágio previsto para a habilitação em Administração Escolar. Tais indagações, advindas de uma realidade diversa e adversa, às vezes geram situações conflitantes: 1º, porque não é fácil definir e sustentar proposições teóricas com a realidade; 2º, porque suscitam certo ceticismo em relação às teses definidas; e 3º, porque não há critérios estabelecidos para indicar uma orientação de maior ou menor conformidade com essa realidade, originando questões do tipo até que ponto "isto se aplica ou não", "convém ou não" etc.

Outra ordem de dificuldades tem-se somado às anteriores o conflito entre informações relativas aos preceitos legais que regulam a organização e o funcionamento da área de Administração Escolar. Esses fatos nos impeliram a consultas frequentes à legislação para buscar os esclarecimentos necessários. Enfrentamos então outro problema. Observamos que a origem do conflito remonta às próprias leis vigentes, talvez porque a legislação precede fatos e assim as normas devam adquirir características de flexibilidade e amplitude tais que possam, posteriormente ajustar-se a êles. Na busca desses ajustamentos as leis tornam-se contraditórias e inoperantes, ensejando diferentes interpretações.

A vivência destes fatos chega a sugerir que as diretrizes sancionadas emergem mais de esquemas teóricos, do que de pontos de referência concretos, e, ao entrarem em vigor verificase então, sua desvinculação com a realidade.

Também sempre nos pareceu uma incoerência exaltar a necessidade de reformar o ensino quando se descuida da própria ação norteadora dessa reforma. Frequentemente as reformas de ensino as sumem muito mais o aspecto de formulação de "diretrizes gerais" relativas a um "ideal" educacional, e, raramente chegam a se trans formar em processos reguladores de uma ação educativa renovada.

Seria fácil compreender que isto ocorresse quando assu-

miam funções legislativas no ensino órgãos que nada tenham a ver com os organismos técnicos encarregados de executar essas normas legais, e que, por isso mesmo, poderiam desconhecer as maiores deficiências do ensino e as principais demandas de ordem educacional.

Não parece haver dúvidas quanto ao fato de que as reformas não se realizam "através" ou "por causa" das leis de ensino, e suas posteriores regulamentações, mas, sim pela aplicação dos novos preceitos pedagógicos resultantes de novas concepções educacionais, da aceitação de novos ideais e atitudes pedagógicas, consolidados pela ação ou pela convicção de que os antigos modelos e soluções se tornaram inadequados.

"A evidência deste fato leva a admitir que a implementação de uma reforma de ensino depende, essencialmente, de um conjunto de condições estruturais e humanas que possam sustentá-la, e, assim sendo, de um processo sistematizador imprescindível para a transformação desejada realmente ocorra"⁽¹⁾.

O que se passa na realidade, portanto, é que, mesmo quando a mudança se torna necessária precisa ser estimulada e ordenada de forma racional a fim de que os objetivos formulados sejam atingidos. O papel da Administração neste caso, será o de preparar as condições, estimular e organizar a mudança, e "executar" medidas e decisões relativas a ela.

O papel estratégico que desempenha o setor educacional no processo de desenvolvimento nacional leva a considerar a importância capital de um sistema administrativo eficiente da educação. A administração do ensino é considerada aqui como um instrumento orientador e executor de todas as atividades educacionais de uma nação no seu sentido mais amplo para a consecução de seus objetivos sociais. Como a estrutura educacional faz parte da estrutura global da sociedade, a administração do ensino só terá expressão fiel dentro do contexto da administração pública da

(1) Unesco, Planes y Programas de estudios: analisis, y revision. Estudios y Documentos de Educacion, nº 28, fevereiro, 1959.

sociedade. A função essencial da administração do ensino é coordenar e guiar os elementos humanos e organizacionais do setor educacional e vinculá-los, estrategicamente aos elementos econômicos, culturais e políticos do Estado para a consecução de objetivos e metas educacionais adotadas.

"Da forma como a sociedade civil ordena as atividades individuais, o Estado como racionalidade em ato, organiza a sociedade civil. Sua função é a sua própria essência".⁽²⁾

Entendemos por Estado não só o aparelho governamental como também a sociedade civil, isto porque na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil. O importante é que, na realidade, sociedade civil e sociedade política são indistintas.

Quando se admite que cabe à sociedade civil a hegemonia ético-política e a sociedade política a coerção, isto é, o uso dos aparelhos repressivos, não se está pretendendo outra coisa. E na análise da relação dicotômica, quando predomina a sociedade civil ocorre a "democracia", ou ao contrário, quando predomina o uso do aparelho repressivo, a ditadura.

O Estado, como conceito mais geral é a centralidade política e jurídica de uma nação operada por um governo munido de poderes de coerção. Em outras palavras, é a forma que assume um dado agrupamento social cujo conteúdo é a produção, distribuição e consumo de bens e as relações estabelecidas a partir daí, e realizadas em organismos sociais diversos e pelos organismos do governo chamados públicos.

O esquema de referência para o estudo da Administração Pública moderna é a sociedade inteira em transformação, como muito bem diz Almond:

"As instituições formais são mero reflexos dos valores fundamentais e padrões culturais da sociedade como um todo e, por conseguinte, o tipo de governo que um povo vai desenvolver é deter

(2) F.Châtelet, citado em Nicanor Palhares de Sá, Política educacional e Populismo no Brasil (São Paulo:Cortez e Moraes,1979, p:26.

minado pelo estado geral de sua sociedade, sua experiência histórica e a interação das forças sociais contemporâneas"(3).

Isto significa que a administração pública, como instituição formal dentro do sistema sociopolítico de um país, esta condicionada e, ao mesmo tempo, condicional uma série de fatores econômicos, culturais, e políticos nacionais e internacionais que lhe servem de marco de referência.(3a)

Como o setor de ensino está inserido na estrutura política-administrativa do Estado, o desenvolvimento da administração do ensino acompanha o esquema evolutivo da administração pública.

Estas observações sugerem uma unidade dialética entre os conceitos teóricos ou manifestos do Estado e os conceitos práticos da administração do ensino, de tal forma que os aspectos estruturais e organizacionais do Estado, e os aspectos estruturais e organizacionais da administração do ensino sejam tratados integralmente e não como variáveis dicotômicas.

A administração do ensino é aqui considerada em função da totalidade social e, como tal, deve existir uma interação entre o desenvolvimento histórico do País e os enfoques analíticos da evolução da administração do ensino.

(3) Gabriel A. Almond, citado por Benno Sander em Educação Brasileira: valores formais e valores reais (São Paulo: Pioneira Editora, 1977,) pág.16.

(3a) Essa perspectiva é evidente para o analista de sistema sociais pois ele considera a educação como um subsistema da sociedade, já que está a seu serviço e é um reflexo da mesma: "a educação, como os outros elementos do sistema social, é determinada pela sociedade e deve, ao mesmo tempo determiná-la. Uma mudança na sociedade estará acompanhada por uma mudança na educação e vice-versa". Benno Sander "Administracion Educacional y Transformacion social" La Educacion, nº 65 (Washington, 1973) p.75.

Aqui está o axioma tão discutível - (...). O ensino e a educação determinam a sociedade tanto quanto ao menos, são determinados por ela, a causalidade não é unilateral, mas recíproca. E o ensino, pela liberdade relativa, mas real que lhe é deixada, é sem dúvida a mais poderosa alavanca de transformação social". Oliver Reboul. Filosofia da Educação. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974,) p. 89.

REFERENCIAL TEÓRICO

Admitindo que a mudança não seja um acontecimento espontâneo, nem tampouco possa ser deixada ao sabor do acaso, mas, ao contrário, deva ser conduzida a partir de propósitos bem definidos e constantemente revistos é possível chegar à definição da "função administrativa", como um elemento decisivo para desencadear e orientar o processo de mudança indispensável à renovação da educação formal concebida em termos de escolaridade.

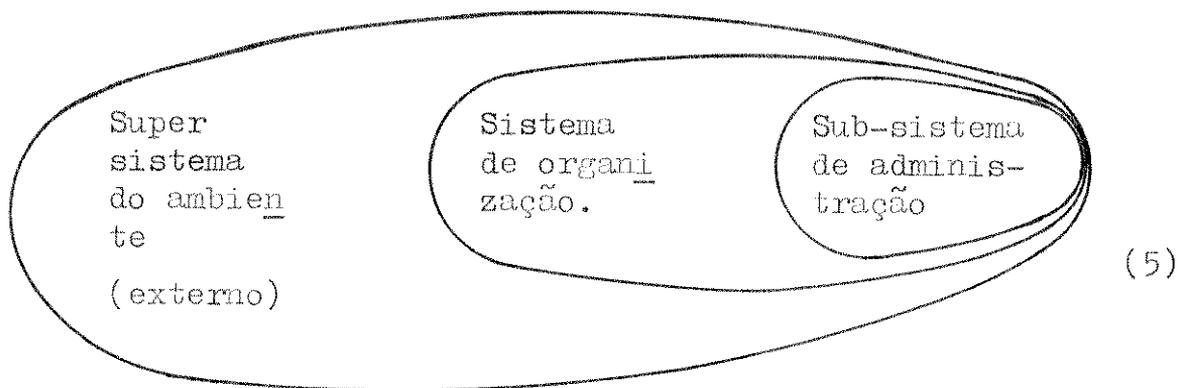
É por essa razão que Trecker costuma falar em "funções administrativas" para definir certo tipo de trabalho em que estejam presente as atividades de planejamento, organização, designação de atribuições, direção e controle distinguindo-se das chamadas "funções operativas" ou "técnicas" relacionadas diretamente com a elaboração do produto final. Enquanto que o professor é responsável pelas "funções técnicas", o diretor e os órgãos respondem pelas "funções administrativas" embora ambas se apresentem interdependentes a tal ponto que, qualquer alteração produzida em uma delas acarretará necessariamente consequências na outra.

"A função administrativa é essencialmente a mesma em todo o empreendimento humano. Inclui determinação de objetivos, garantia de recursos, determinação de política de ação e padrões de serviço, distribuição de recursos de conformidade com o plano de trabalho, manutenção da operação de forma a produzir a quantidade e qualidade desejadas de serviço, avaliação e contabilidade para o uso de recursos."⁽⁴⁾

A tendência antiga de encarar a organização dentro de uma perspectiva de sistema fechado trazia como consequência a desconsideração dos diferentes ambientes organizacionais, e a dependência organizacional quanto ao ambiente. Isto levava a uma ênfase nos princípios de funcionamento interno em detrimento das informações do meio exterior, e portanto, do preenchimento adequado das funções gerais do sistema.

(4) H. Trecker, Novas Perspectivas de Administração (Rio de Janeiro : Agir Editora, 1967) pág.20.

A função administrativa é vista nesse contexto de sistemas abertos como um subsistema dentro do sistema global considerado e no qual desempenha função de coordenação, controle e direção dos subsistemas que compõem a estrutura geral da organização. Seu papel consiste em manter as condições de existência e duração da organização mas também, possibilitar a expansão e a revitalização do sistema. Neste sentido, a função administrativa pode ser identificada com o sistema gerencial ou com o sistema institucional, ou mesmo com ambos, e de qualquer forma dirige-se sempre às várias atividades e aos vários subsistemas existentes, na medida em que responde pelo sistema em sua totalidade.



Se as atividades de ensino constituem as operações básicas da organização escolar, as tarefas administrativas constituem as atividades de manutenção da organização e se desenvolvem em dois níveis: internamente, ao nível da própria organização escolar, a fim de assegurar o seu equilíbrio interno através de uma série de funções integradoras do sistema, de modo a estimular a cooperação e, desse modo, o alcance dos objetivos gerais do sistema, e extremamente, do nível do sistema social geral, em termos de captação dos "inputs" recebidos do meio externo e das informações sobre os resultados da ação desenvolvida pelo sistema.

Dos argumentos expostos pode-se inferir a natureza genérica da função administrativa, na medida em que se trata de uma

(5) Gráfico extraído do livro de D.Griffittis D.Clark, R.Wynn,L. Tannacane, Organizing Schools for Effective Education, p.371. (N.York: Harper, 1957.)

função comum a todas as organizações requerendo indivíduos especialmente preparados para exercê-la, ao mesmo tempo que ela apresenta com características próprias em cada tipo de organização que se considere, em virtude das diferenças relativas dos vários objetivos. A função administrativa foi definida como função de integração, coordenação, manutenção e ainda revitalização da empresa, o que vem a requerer atenção especial com relação aos objetivos finais da organização e uma proposição adequada de estrutura para que os objetivos formulados possam ser atingidos.

Assim, as principais funções apontadas para a administração escolar, verifica-se que estas se agrupam num conjunto de funções específicas relativas à organização e direção do trabalho escolar, do desenvolvimento de atividade de liderança ou estimulação e manutenção do comportamento humano produtivo, ao controle dos resultados e apreensão do seu valor social.

Assim visto o problema, parece difícil qualificar a função administrativa, que tem natureza própria, diversa das demais funções da organização, mas que está intimamente ligada às operações técnicas fundamentais enquanto definem a necessidade e a amplitude do trabalho administrativo.

Desligar a função administrativa das funções técnicas não parece muito produtivo do ponto de vista das relações existentes entre elas, porém, misturá-las, desconhecendo a natureza específica de cada uma, também seria inadequado, uma vez que intrinsecamente são diferentes e requerem mesmo qualificações diversas para o seu desempenho.

Para se entender a administração é interessante se ter em conta as formas que foi assumindo, em cada momento na medida em que novas exigências foram se impondo a ela no cumprimento das suas funções.

Assim, se quisermos compreender as medidas governamentais tomadas no setor da administração do ensino, não basta inserir as informações empíricas desse período no quadro teórico anteriormente elaborado. Para realmente podermos avaliar o peso e a funcionalidade dessas medidas se torna necessário vê-las no contexto mais amplo da sociedade brasileira o que pressupõe uma retrospectiva

histórica. É preciso também caracterizar de maneira mais adequada o período que antecede às reformas e iniciativas na área educacional, elaborar com mais precisão os critérios de avaliação das novas medidas. Veremos que nos diferentes momentos da realidade brasileira a problemática educacional também assume traços específicos, fazendo-se sentir na política educacional, na estrutura e no funcionamento do sistema administrativo.

Podemos situar a política educacional ao nível da legislação e do planejamento educacional na instância da sociedade política e a realidade educacional, nas instâncias da sociedade civil. Planejamento e legislação são tentativas de reajustar a lei à realidade ou esta a uma nova lei. Isso não quer dizer que a política educacional se reduza às instâncias da superestrutura. Ela atua isto sim - ao nível da super-estrutura, mas visando a funcionalidade da infra-estrutura. Assim, a política educacional não só tem suas raízes na infra-estrutura, mas sua realização nas instâncias da super-estrutura visa a reposição das relações de produção (infra-estrutura).

Assim, o lugar do sistema educacional é a sociedade civil. E aqui se implantam as leis. E a implantação da legislação educacional na sociedade civil significa criar e reestruturar o sistema educacional. E é aqui que o Estado, depois de formular as leis ao nível da sociedade política, se encarrega também de sua materialização na própria sociedade civil, criando as condições materiais e recursos humanos de sua implantação, de modo que a mesma concepção do mundo absorvida em lei agora se reflita nos conteúdos curriculares, na seriação horizontal e vertical, na imposição de uma linguagem, nos mecanismos de seleção e canalização dos alunos, nos rituais de aprendizagem impostos aos alunos, na orientação dada ao pessoal, etc.

Desse modo, através de seus aparelhos e sua burocracia garantir-se-ia a implantação de princípios educacionais diretores das instituições de ensino.

A importância da nossa análise não se esgota em, simplesmente, localizar medidas e iniciativas educacionais do governo no contexto teórico que elaboramos. O que realmente queremos destacar

são os dinamismos que fazem das instâncias não compartimentos estanques mas categorias analíticas que permitem uma melhor análise justamente da organicidade do todo social.

A retrospectiva histórica que fizemos para caracterizar os diferentes momentos da atuação da educação na estrutura e no funcionamento da sociedade brasileira confirma essa afirmação. Quanto maior o grau de complexidade e diferenciação do modo de produção e das relações sociais que sobre ele se assentavam, tanto mais a educação foi sendo sistematicamente institucionalizada como mecanismo de dinamização e conservação das mesmas estruturas básicas.

De um fator secundário, no contexto do modelo agro-exportador brasileiro, a educação foi sendo crescentemente valorizada na medida em que se passava para o modelo de substituição das importações, como mecanismo do desenvolvimento econômico capitalista.

No período colonial a educação tinha mera função de reprodução da ideologia política e religiosa do colonizador, assegurando com isso o domínio dos portugueses sobre indígenas e negros escravos. No fim desse período, e durante o Império, em que internamente já se começava a delinear claramente a estrutura de classes, a função da educação consiste em, reproduzindo a ideologia, reproduzir, também, a própria estrutura de classes. A partir da República a educação vai se tornando cada vez mais importante em sua função adicional de reprodução das estruturas de poder. Com o advento do Estado Novo a educação já começa a assumir todas as funções que lhe são atribuídas nas sociedades capitalistas modernas: além da reprodução da ideologia e da estrutura de classes com o seu esquema de dominação e de exploração, a educação passa a assumir ainda a função de reprodução da força de trabalho no contexto em que se insere o país. (6)

(6) Cf. B. Freitag, Escola, Estado e Sociedade (São Paulo: Edart, 1977), pág. 118-119.

FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Desde o início de nosso estudo nos despertamos diante do fato de que a educação vinha passando por um processo de valorização constante, sendo considerado fator estratégico do desenvolvimento e do fortalecimento do modelo econômico e político brasileiro.

A educação brasileira se desenvolve no contexto econômico, cultural e político que orienta a evolução histórica do País e, como tal, assume características parecidas às demais instituições da totalidade nacional. Como acontece com os sistemas econômicos e políticos, o sistema educacional é o resultado de conceitos, enfoques e estruturas que se plasman no país.

Como decorrência da reflexão feita até aqui, definiu-se o objetivo deste trabalho como sendo o de obter uma melhor compreensão do papel do Estado e da administração do ensino no período de 1930-45.

Luiz Pereira se refere ao período da "Revolução de 30" como sendo o do "grande despertar" da sociedade brasileira. A sociedade brasileira teve sua atenção despertada, dir-se-ia que foi, de forma significativa, para as causas do seu subdesenvolvimento, do seu atraso em relação às sociedades tidas como desenvolvidas.

Em 1º lugar, ter-se-ia a destacar o reconhecimento de que uma economia onde o setor central era a agricultura de exportação, não oferecia condições de desenvolvimento. E desenvolvimento empregado com o sentido de um processo de transformação econômico, político, social através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automático e autônomo.

Em segundo lugar o paulatino reconhecimento de que a dependência da economia brasileira em relação à economia externa tinha que ser rompida.

As duas causas, em realidade se interpenetram e quase se confundem no período, à medida que tal dependência é caracterizada como sendo resultado da economia estar baseada na agricultura de exportação exigindo a importação de manufaturados.

Neste contexto a estimulação do setor industrial brasi-

leiro aparece como solução dos dois problemas.

A supremacia dos setores desligados da exportação estabelece a condição necessária à organização de um modelo econômico-político ao derrubar do poder o setor agrário-comercial exportador. O choque entre eles, continuará, mas a tendência é em favor do setor novo dirigido ao mercado interno.

Desta forma tem origem, mesmo que de uma maneira um pouco confusa de início - a ideologia política - nacional desenvolvimentista - e o modelo econômico compatível - substituição de importações.

Portanto, o estudo concentra sua atenção na ação do estado nessa época. Parte-se do suposto de que toda política estatal, considerada tanto no nível ideológico como prático, pode ser encarada como manifestação particularmente privilegiada das relações entre o Estado e a Administração. Em confronto com as possibilidades analíticas oferecidas pela administração escolar, a política governamental exprime de modo mais desenvolvido e complexo as relações entre o Estado e a Administração do Ensino. Ocorre que aquelas podem ser tomadas como realizações desta. Analisa-se, principalmente as discussões, decisões e realizações relativas a esfera da administração do ensino.

Nesse sentido, a análise dos conteúdos ideológicos e práticos da política estatal pode esclarecer alguns aspectos importante da relação Estado e a Administração do Ensino.

Contudo, em nenhum período da Educação no Brasil as iniciativas governamentais foram tão centralizadas quanto no período de 1930-45. A importância que os órgãos oficiais atribuíram a educação como fator de desenvolvimento merece especial atenção no período em foco.

É o período de crescente centralização e intervenção do Estado em todas as esferas sócio-econômicas, inclusive na educação. Nesta percebe-se que a administração (órgãos diretores) assume funções declaradamente de controle político.

Mooney⁽⁷⁾ batizou esta intervenção do Estado de centrali

(7) Cf. Mooney, J.D. Principles of Organization (Nova York:Harper S.Bios, 1947).

zação administrativa.

A proposição fundamental dêste trabalho é que a centralização como elemento característico do Estado nesta fase, também invade a estrutura do ensino e a instituição escolar. O diagnóstico da situação revela que existe um reconhecimento formal de capital importância do Estado como elemento de controle do progresso econômico, transformação social e maturidade política e consequentemente está provido de boas bases filosóficas, boas leis e belas formulas administrativas para solucionar seus problemas educacionais.

O desenvolvimento histórico do Brasil e de seu setor educacional, bem como as características do Estado brasileiro e os traços peculiares de seu sistema administrativo educacional sugerem que esta proposição é válida. O objetivo central deste trabalho é precisamente estudar esta proposição, analisando a natureza e os efeitos da centralização educacional no Estado de São Paulo. Mais especificamente pretende-se fazer um exame parcial da centralização do Estado e o grau de influência que tem o fenômeno sobre a administração do sistema de ensino.

Entende-se por centralização o ponto até onde a autoridade é concentrada ou dispensada em uma organização. Na centralização como o terminal da comunicação liga invariavelmente o órgão ou cargo subordinado ao seu superior e, assim por diante, até a cúpula da organização, sucede que a autoridade que comanda a organização toda centraliza-se no topo do organograma e os canais de responsabilidade são conduzidos através dos níveis hierárquicos de forma convergente até ali. A organização caracteriza-se pelo deslocamento e convergência da autoridade para a cúpula da organização: só existe uma autoridade máxima que centraliza todas as decisões e o controle da organização.

Neste trabalho, centralização do ensino se define conceitualmente como acumulação de atribuições no poder central por intermédio de uma estrutura e hierarquia definida. Operacionalmente, a centralização se define como um extenso conjunto de leis e regulamentos concebidos para governar os aspectos mais detalhados do funcionamento da administração do sistema educacional ao lado das

práticas escolares.

O enfoque geral é amplo e representa um esforço de sintese interdisciplinar. A educação é tratada em função da sociedade e a administração do ensino é considerada no contexto da administração do Estado. O tema central da investigação é o estudo de uma categoria própria da teoria administrativa, identificada por centralização e definida operacionalmente através da intervenção do Estado.

Sòmente uma análise estrutural mais ampla das condições econômicas, políticas e sociais da nossa sociedade permite responder satisfatoriamente a certas indagações: como a administração escolar assume as funções de contròle político? como é valorizada a educação no horizonte político do Estado? Porque no período de 1930-45 passa-se a valorizar a educação, desenvolvendo-se uma política em que ela é vista como um dos agentes de institucionalização e fortalecimento do modelo brasileiro? Quais as causas mais profundas dessa "valorização"? Quais as intenções (explícitas e implícitas) que tal política persegue? Quais as mediações entre a política geral do Estado, sempre vinculada à preservação do status quo e a política educacional refletida na estruturação dos órgãos de direção do ensino? A administração escolar paulista reproduz o processo de subordinação da sociedade ao poder do Estado?

Só um enfoque mais amplo do contexto em que se inserem as novas medidas educacionais no período em foco poderá abrir o caminho para a resposta a essas múltiplas perguntas. O presente trabalho pretende contribuir para uma interpretação procurando identificar tanto os fatores condicionantes quanto às modificações para elas geradas na estrutura administrativa do ensino. As características do período precisam ser vistas à luz da organização da economia e da especificidade da formação social brasileira como um todo.

A razão de tomarmos como referência os anos de 1930-45 também se baseia no movimento da Escola Nova aí desenvolvido e nos movimentos reformistas dirigidos e postos em prática por grandes nomes da educação brasileira em diferentes Estados a partir das novas idéias que se formularam no referido período, implantando os

alicerces do Sistema Paulista. A data de 1930 também tem sido aceita como o início da revolução burguesa do país por mais que se deva reconhecer o caráter tímido e oscilante dessa evolução e o início do Estado Novo. Em 1945 como o marco do fim da Segunda Guerra, a decisiva penetração da Administração Pública brasileira na senda dos planejamentos econômicos.

Na década de 30, começa um movimento de reforma administrativa com reduzida atenção do elemento humano e à infra estrutura política e social do sistema público. Há muita ênfase no caráter normativo e processual da administração e na crença generalizada de uma reforma moral dos administradores, e dos serviços públicos em geral.

Apesar da consagração formal da descentralização política e pedagógica na República, a linha de ação do governo federal, nesse período, sempre foi no intuito de preservar o caráter intervencionista, de centralização mais ou menos indireta no princípio e de controle direto em âmbito nacional depois. E assim, embora a centralização administrativa e a uniformização pedagógica ferissem o princípio federalista da Constituição Republicana, caracterizaram o sistema administrativo de ensino até bem recentemente.

O constante processo de alargamento das funções federais na Velha República que só foi interrompido de 1911 até 1915 com a reforma Rivadária e que mesmo assim não passou de uma tentativa malograda de descentralização do ensino, predomina na Segunda República.

Assim, o período 1930-45 é particularmente propício a um estudo desse tipo. Esses foram os anos em que ocorreram profundas transformações no Estado brasileiro, enquanto estrutura de poder e organização burocrática. Por exemplo, essa foi a época em que deixou de existir o Estado oligárquico. E também foi essa a época em que o setor industrial adquiriu ampla hegemonia no conjunto do subsistema econômico brasileiro.

Mas a análise não se limitará a reconstruir os acontecimentos e as idéias, numa sequência histórica. Queremos também ressaltar os problemas que nos parecem fundamentais para interpretação do Estado brasileiro, conform êle aparece nessa época.

O exame das relações entre o Estado e a Administração à luz das diferentes políticas educacionais permite, ainda compreender algumas manifestações particularmente importante, conforme elas se constituíram no Brasil. O que se pode é verificar como o Estado desempenhou função decisivas no funcionamento e na expansão da administração do ensino público no período em foco.

Enfim, as políticas (em suas formulações teóricas e doutrinárias, bem como em suas realizações) podem revelar o modo pelo qual se organizavam e mudavam as relações entre classes sociais, além das relações entre os diferentes grupos sociais. É que a política governamental pode ser considerada um momento particularmente estratégico, nas relações entre o político e a educação, como dimensões essenciais e encadeadas da sociedade. Ela exprimiria, às vezes de maneira bastante clara, o modo pelo qual as relações e estruturas econômicas, políticas e administrativas se organizam, antagonizam e modificam.

Assim, no caso particular desta investigação admite-se a conveniência de abordar explicitamente o Estado de São Paulo. Nesse sentido precisa-se como problema analisar como que, na Segunda República, o fenômeno da centralização e intervenção crescente do Poder Público ocorreu no Estado de São Paulo, especificamente no desenvolvimento da Rêde Escolar.

Esse procedimento se faz necessário porque é no Estado de São Paulo que a crescente centralização e intervenção estatal é mais acentuada e mais forte a inquietação pela perda da hegemonia política.

Procura-se encontrar na análise da Administração do ensino em geral, o referencial teórico necessário para explicar o enfoque adotado, numa tentativa de desenvolver um esquema de referência bastante amplo que sirva de base à compreensão da relação do Estado e a Administração do ensino em São Paulo no período em foco.

Ao terminar as considerações teóricas do capítulo introdutório que conformam o quadro referencial para o presente estudo, convém insistir de novo que este se refere somente a uma variável estrutural do sistema educacional - órgãos de direção do ensino e uma variável funcional - centralização - intervenção do Estado sô-

bre a estrutura administrativo do Ensino.

HIPÓTESE

O problema central do presente trabalho é o de verificar a hipótese de que há crescente centralização e a intervenção na estrutura administrativa do ensino no Estado de São Paulo, na 2ª República.

A suposição básica da qual se parte é a de que a intervenção crescente do Estado na área da educação é parte do processo geral, de subordinação da sociedade civil ao poder do Estado na Segunda República.

Em termos de hipótese mais específica, esta centralização e intervenção do poder público será verificada em relação, as atividades de estruturação e funcionamento dos órgãos de direção, organização escolar, atividades de inspeção.

O que se quer verificar é se a administração escolar re-produz, ao mesmo tempo que é o seu efeito, o processo de subordinação da sociedade ao Estado.

PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

De conformidade com os objetivos deste trabalho, definidos anteriormente, parece-nos mais indicada para a sua concretização a adoção de uma metodologia histórica tomando por base a análise da legislação referente ao período.

Para analisar essa problemática, não será necessário escrever a história completa de cada uma e todas as políticas educacionais do governo. Limitamo-nos ao que nos parecia indispensável para o esclarecimento do tema. No conjunto, entretanto, a exposição segue uma sequência histórica, ainda que não exaustiva. Em geral as situações e os problemas são examinados segundo a sua sucessão natural. Sempre que necessário, no entanto, procuramos integrar os dados e as relações, a fim de que as situações e os problemas se tornem mais compreensíveis, ou revelem as suas estruturas e tendências.

Sob o ponto de vista prático, a legislação, antes de tudo, atinge a ação do administrador, porque assinala-lhe diretrizes gerais de trabalho. Depois, porque marca-lhe limites sôbre o que decidir, determinando-lhe fronteiras para a sua competência geral e o alcance de suas próprias decisões, ou das diretrizes que possa elaborar.

Sob os aspectos de organização e administração Escolar, a legislação é ainda importante porque traça a filosofia política subjacente, a cada povo, definindo aos órgãos do poder público, direito e garantias dos cidadãos.

Lourenço Filho em seu livro ressalta a importância da legislação "a legislação não constitui somente fonte de ação de organizar e administrar pois possui também, sentido de instrumentação ou passa a representar recurso prático para estruturação e gestão dos serviços. Em certos casos, para caracterizar um sistema, basta rá transcrever alguns princípios constitucionais e a legislação ordinária promulgada pelo governo central".

Em última instancia, representando a legislação, a espresão normativa das tradições, valores, cultura, filosofia e política educacional de um grupo social, julgamos que ela deveria ser o ponto de partida na tarefa de definição do processo de organização e administração do ensino paulista.

Assim, o procedimento metodológico se resume na análise descritiva do processo de organização, através da manifestação legal do sistema de ensino paulista, com destaque para os órgãos de direção.

Utilizaremos de fontes primárias (legislação) e fontes secundárias (bibliografias sobre o assunto). Informações complementares serão colhidas através de registro estatístico, documentos autobiográficos, análise de relatórios, documentos de comunicação e jornais da época que refletem aspectos amplos do clima social em que foram criados. Há também o interesse em conhecer as caracterísricas pessoais das autoridades da época, atitudes, opiniões, apêgo às tradições, bem como a predisposição para aceitar as mudanças e influir nas condições de vida que facilitem a compreensão da administração do ensino no período referido.

Ainda quanto ao método expositivo, queremos chamar a atenção para as frequentes e, muitas vezes, extensas citações. Em 1º lugar, os textos foram extraídos dos documentos legais, relatórios, livros, artigos, estudos, discursos, etc, diretamente relacionados com o assunto que se encontrava em exame. Sempre que possível, utilizamos os textos produzidos pelas próprias pessoas envolvidas nas situações e problemas estudados. Em muitos casos, não se verá, as pessoas registrarem (ou mandarem que se registrassem) por escrito, as suas intenções, os seus critérios, as suas decisões. Em segundo lugar, o uso frequente desses textos pareceu-nos a melhor maneira de reproduzir os conteúdos práticos e ideológicos das situações e problemas estudados. Em terceiro lugar, essa orientação permitiu-nos o máximo de fidelidade ao pensamento e às ações dessas mesmas pessoas. Tratava-se de organizar e realizar a exposição o mais coerente possível dos fatos, enquanto ação e pensamento. Essa é uma maneira de buscar a verdade, e mostrá-la à medida que falam, que dizem apenas o que querem, que tomam decisões e agem, revelar também as relações e as estruturas mais íntimas das situações e problemas. Neste ponto, as pessoas podem parecer como personagens e a história pode adquirir os seus movimentos reais.

Cabe na análise da Administração da Educação brasileira nesse período, perceber mais adequadamente a contextura das relações potenciais e efetivas que se estabeleceram entre aquele processo de aceleração do desenvolvimento e as normas a que se chama Estado.

Oferece-se assim, uma contribuição ao conhecimento positivo da Administração no Estado de São Paulo aos educadores e aos planos de reconstrução educacional que venham a ser postos em prática pelos poderes públicos. É um subsídio para a compreensão dos condicionamentos políticos, sociais e econômicos da organização e administração escolar, da história de uma época e o papel do Estado como instrumento de interferência e controle da realidade dentro de propósitos bem definidos, servindo-se de dados do passado e informações do presente e do futuro projetado.

ORGANIZAÇÃO E CONTEÚDO DO TRABALHO

O trabalho está dividido em três grandes partes onde procuramos estabelecer as relações entre o Estado e a administração do ensino. A parte I apresenta a base teórica da centralização do Estado brasileiro dentro de uma ampla perspectiva multidisciplinar. O Estado é considerado como um organizador do sistema social mais amplo, a sociedade civil e, como tal a administração do ensino é tratada logicamente em função da administração do Estado em processo de desenvolvimento. A centralização e sua incidência no Estado e na Administração do ensino é interpretada dentro do contexto global uma vez que sociedade civil e sociedade política são indistintas. Na Introdução se apresentam as razões do presente estudo, as perspectivas da crescente centralização e intervenção do Estado em diferentes esferas sócio-econômicas e em particular na educação. Dentro do contexto da época procura-se evidenciar a postura do Estado.

Nessa parte o objetivo é colocar toda a problemática de como que a administração (principalmente através dos órgãos de direção do ensino) assume as funções declaradamente de controle político. Esta parte também descreve a metodologia adotada.

O primeiro capítulo toma a política estatal centralizada na 2ª República e por isso o estudo da centralização recebe maior ênfase, através das raízes centralizadoras, das posições dos executores e alguns dos principais ideólogos da época. Neste sentido, a análise dos conteúdos ideológicos e práticos da política estatal esclarece alguns aspectos importantes da relação Estado e Administração do Ensino.

A parte II do trabalho é um estudo do federalismo versus a centralização através da caracterização das diferentes fases do período em foco: Governo Provisório, Fase Constitucional e Estado Novo. Para tanto, o segundo capítulo apresenta dentro do contexto da época os problemas e conciliações no Estado de São Paulo em cada fase.

O capítulo III - esboço histórico estrutural - está constituído por um resumo histórico da organização política de 1930 -

1945.

A luz do esquema anterior de referência, a Parte III do trabalho é um estudo de caso sôbre a centralização do Estado e da Administração do Ensino Público no Estado de São Paulo nos três períodos da Segunda República.

O capítulo IV toma como ilustração o conceito de centralização administrativa analisando a natureza e os efeitos na administração do Ensino no Estado de São Paulo. Mais especificamente demonstra como que a estrutura administrativa do ensino paulista (através dos órgãos de direção) assume funções declaradamente de controle político. Quais mediações entre a política geral do Estado, e a política educacional refletida na estruturação dos órgãos de direção (órgãos superiores de Administração, órgãos intermediários e órgãos de direção de unidade escolar) ocorreram no período em foco.

Finalmente apresenta-se as conclusões impostas pela investigação realizada.

CAPITULO I

A POLITICA ESTATAL CENTRALIZADORA

I - As Raízes centralizadoras

A história administrativa brasileira é uma história da centralização desde os primórdios - império, república velha e mais acendadamente na Segunda República.

Os vestígios de descentralização, todos sabemos, é uma descentralização das execuções, e, conseqüentemente, uma centralização das decisões, indicando uma passagem do Estado - nacional - populista para um Estado - Autoritário - burocrático, de 1930 para cá.

É um quadro no qual o Estado assumiu obrigações maiores e mais complexas e a máquina administrativa foi crescendo com a criação de órgãos diversos para satisfazer necessidades imediatas sem uma visão projetada para o futuro.

Neste capítulo procura-se mostrar as raízes centralizadoras do Estado brasileiro, e, conseqüentemente, da sua administração, no período conhecido de 1930-1945 fazendo breves referências aos períodos anteriores para mostrar o nexó existente com as fases anteriores no que tange à centralização.

Examina-se a natureza do Estado burgues nascente em 1930 e que perdurou até 1945, período caracterizado na história administrativa brasileira como centralizador, nepotista, com uma administração pública mais voltada para o clientelismo e empreguismo ini-

ciando uma visão racional-burocrática ao lado de um desenvolvimento econômico.

Na verdade o Brasil nunca conheceu uma significativa descentralização de poderes no âmbito do Estado, e na administração pública.

No período colonial, onde realmente são implantadas as raízes da centralização, o que se via era uma centralização representativa (Período D. João IV - 1640-1656) que o regime das minas, na virada do século, iria consolidar ferreamente⁽¹⁾. Assim logo em 1642 "um órgão de comando político foi criado para orientar a retomada do mundo colonial - o Conselho Ultramarino, órgão de centralização colonial⁽²⁾.

Com a proclamação da Independência segundo Faoro,

"o salto era imenso da centralização das Ordenações Filipinas à cópia do localismo inglês. A policia dos sertões e do interior tornou-se atribuição judiciária. A maré democrática chegava ao auto-governo das forças territoriais, que faziam as eleições recebendo a parte do leão na partilha, o senhorio da impunidade na sua violência e no seu mandonismo. O centro do sistema estava no juiz de paz, armado com a truculência de seus servidores, os inspetores de quartelão, de triste memória nos anais do crime e da opressão: era talvez a 3ª autoridade depois da regência e dos ministros".(2a)

Esta situação pouco durou, pois não faltavam vozes, que afirmavam por um lado que esta descentralização era o "código da anarquia"⁽³⁾ e por outro salientavam a simplicidade e o caráter metódico do modelo francês, para propiciar muito pouco ao estabelecimento de "self government".

"O ambiente de descentralização gera corrupções, fraudes, abusos de poderes, etc. que logo dá-se a sua morte..." com "a volta da hierarquia, numa condeferação de comando, sob o império de um arbitrio..."⁽⁴⁾

(1) R. Faoro, Os donos do poder (Porto Alegre: Editora Globo, 1976) p.150.

(2) Faoro, op.cit. p.151.

(2a) Faoro, op.cit. p.306.

(3) R. Faoro, op.cit. pág.308.

(4) Faoro, op.cit. pág.310.

O Estado, obviamente, volta a ser o "Estado de origens e fundamentos patrimonialistas. Ele se reequipara para as funções de condutor da economia com o quadro de atribuições concentradas no istamento burocrático, armado em torno do senado, dos partidos, do Conselho de Estado e da política centralizadora"⁽⁵⁾.

O partido conservador implanta definitivamente a centralização, liquidando para sempre o auto-governo. E o conselho de Estado abrandava a irresponsabilidade do imperador que quase sempre dependia deste conselho para toda deliberação.

Assim, na administração imperial "a atividade administrativa do Estado cada vez mais se avoluma e se complica. Em consequência, na estrutura governamental, o poder Executivo, ou melhor, a administração tende a crescer em significação política, em recursos e atividades".⁽⁶⁾

Já a administração da República Velha se caracterizava "pelo federalismo aparente, pois êle representava para as novas classes rurais dominantes uma solução, ainda que rude e despida de espirito de solidariedades de nacionalismo".

Dado esta submissão da administração pública do interesse da burguesia do café, se intensifica o poder dos Estados sôbre os Municípios, levando à ampliação da máquina administrativa do Estado com o conseqüente reforçamento de seus aparelhos. Fica mais uma vez clara a "aparência" da centralização nesta fase, pois se houve uma desconcentração de poderes no âmbito do Executivo Federal, êsse foi transferido para o Estadual, controlado pelas oligarquias rurais.

A revolução de 1930, com o seu cunho modernizante, e rompendo com uma ordem econômica definida pela instauração do processo de industrialização vai tentar introduzir modificações estruturais na Administração Pública deslocando mais uma vez as fontes do poder

(5) R.Faoro, *op.cit.* pág.324.

(6) Mario Wagner Vieira da Cunha, O Sistema Administrativo Brasileiro (Rio de Janeiro: INEP, 1963) pág. 31.

do Estado para o Executivo, fato que se consolida muito mais com o Estado Novo, e se estende principalmente até 1945.

II- A política centralizada de 1930-1945.

A modernização no plano econômico-administrativo, vinha acompanhada, no plano institucional, de uma centralização excessiva haja visto o espírito da filosofia política vigente, pois não só ela iria mostrar e evidenciar o regionalismo político, mas bem como resolver possíveis focos de tensão no centro do poder.

A revolução de 1930 ilustra claramente o cenário político da época, levando pois a nova República a se identificar fielmente ao centralismo.

Se a história do Estado brasileiro é a história de um Estado cada vez mais burocrático autoritário, no plano da administração, não poderia dar outra coisa senão uma história cada vez mais centralizada, com todo o poder no Executivo.

Essa hegemonia do Executivo, no âmbito do Estado, nos anos de 1930-45 foi particularmente notável e efetiva no campo da política nacional e da administração do Ensino. Em geral, o Executivo dispunha de bases constitucionais, recursos financeiros, condições organizatórias e pessoal especializado para atuar e assim poderia propor novos objetivos, diretrizes, órgãos e estruturas administrativas para o país.

Neste época, pois, o poder executivo se confunde com o governo. Isto é, sempre que o governo atua, nesta ou naquela esfera do sistema administrativo, estamos em face de uma atividade concreta (e às vezes exclusiva) do Executivo. Mesmo quando a decisão é tomada no âmbito do legislativo, ainda nesses casos a atividade que a decisão envolve acaba por manifestar-se como uma atividade do executivo. Como o Estado privilegia o Executivo, enquanto aparelhos administrativos, órgãos, pessoal e recursos, é inevitável que a decisão parlamentar somente se efetive pela atividade do governo da ocasião.

Esta "situação autoritária" que em toda a sua história re-

cente (1930-1945) vem apresentando como alternativa o autoritarismo como modelo, faz nascer no âmbito da Administração uma burocracia poderosa, de cunho marcadamente centralizador que ao invés de obstaculizar o processo de hegemonização do Estado em relação à sociedade civil, muito contrariamente reforça tal tipo de tendência que tem como base o centralismo e a verticalidade do poder.

Se observarmos os elementos dominantes podemos detectar que o termo centralização, define por assim dizer, os esforços reformistas de Vargas. Primeiramente, concentra-se todo o poder no Executivo Central, na pessoa do Presidente, em seguida fortalece o primeiro nível de gestão (centralização da decisão), logo após, descentraliza os demais níveis (obviamente que em termos de execução) finalmente institucionaliza o planejamento e a Coordenação, mas tal instrumento será manipulado pelo Presidente e Ministros, ficando por conseguinte, os novos níveis de gestão escalados para cumprir todos os objetivos formulados pelo escalão superior corroborando a tese sobre a história administrativa brasileira como uma história da centralização.

"Toda a nossa tradição da centralização no âmbito da Administração Pública é, uma extensão, uma hegemonia do Estado em relação à sociedade civil, reside no aspecto de nossa tradição histórica de que o "Estado é recorrentemente pensado como mediador, como poder moderador, situado entre as classes".⁽⁷⁾

Assim, a centralização será um fenômeno presente na história política do Brasil, desde que o Estado continue exercendo sua hegemonia em relação à sociedade civil.

É necessário, pois, entender que o Estado, a administração, e a sociedade civil antes de serem partes estanques, distintas, estão arroladas e interrelacionadas e que deve ser analisado e interpretado como totalidade social.

Uma análise dos ideólogos e executores da época fatalmente teria de tratar da relação Estado/sociedade e das questões re-

(7) Lamounier, Ideologia em Regimes Autoritários (São Paulo:Cebrap, 7,1974, pág.79).

ferentes à política estatal centralizadora, objeto do estudo.

Estuda-se aqui, algumas particularidades desse processo concebido, de modo global, em seus componentes político-econômico e sócio-culturais.

Nos anos de 1930 a 1945, o governo brasileiro, sob Getúlio Vargas, adotou uma série de medidas, realizou inovações institucionais que assinalaram de modo bastante claro, uma fase nova nas relações do Estado. Contudo, as medidas econômicas financeiras adotadas, as reformas político-administrativas realizadas e a própria reestruturação do Estado não foram o resultado de um plano preestabelecido e muito menos o resultado de um estudo objetivo e sistemático das condições existentes. As próprias soluções adotadas mostram que o governo foi respondendo aos problemas e dilemas conforme êles surgiam por injeção de interesses e pressões econômicas, políticas, sociais e militares internas e externas. (8)

A política econômica externa, de tipo liberal (conforme as empresas européias e norte-americanas) significava a maciça e sistemática exportação do excedente econômico nacional tanto através da comercialização do café como por meio da importação de artigos de consumo da classe dominante, boa parte do produto nacional encaminhava-se para o exterior. Assim o governo atuava no sentido de proteger e incentivar as atividades produtivas ligadas ao setor externo, que era essencial à sustentação do sistema político econômico vigente.

Paralelamente formaram-se novos grupos sociais, com interesses distintos da burguesia nacional vinculada à cafeicultura. Em consequência da industrialização, do crescimento do setor terciário, da própria urbanização, surgiram novos grupos sociais, particularmente, os primeiros grupos proletários, além de expandir-se bastante a classe média.

Nos anos posteriores à Revolução de 1930, alteravam-se as funções e a própria estrutura do Estado brasileiro. Devido a derro

(8) Ver o resumo de recomendações e Niemeyer em M.W.V. da Cunha, O Sistema Administrativo Brasileiro (Rio: CBPC, 1963) pág.47-49.

ta (e não liquidação) das oligarquias dominantes pelas novas classes sociais urbanas, a Revolução exprimiu as rupturas estruturais a partir das quais se tornou possível reelaborar as relações entre Estado e Sociedade. Assim, o que caracteriza os anos posteriores à Revolução de 30 é o fato de que ela cria condições para o desenvolvimento do Estado burguês como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais de tipo propriamente burguês. Aliás, é o próprio Estado oligárquico que se rompe internamente, pela impossibilidade de acomodarem-se os contrários liberados pela crise política e econômica mundial e interna.

Isto significou que o poder público passou a funcionar mais adequadamente— segundo as exigências e as possibilidades estruturais estabelecidas pelo sistema capitalista vigente, estabelecendo, de modo formal, sob a responsabilidade do Estado um conjunto de atividades estatais (condições e limites básicos de funcionamento do mercado de força de trabalho, legislação trabalhista, política dos assalariados, reorganizações ministeriais, normas administrativas etc) que assinalam a agonia do Estado de tipo oligárquico e o desenvolvimento do Estado propriamente burguês.

A partir desse momento, os grupos políticos no poder começaram a modificar os órgãos governamentais e a inovar na esfera da política econômica, social e cultural. Conforme dizia Vargas em 1931, ao esboçar a nova imagem estatal "examinando detidamente o fator de maior predominância na evolução social, penso não errar afirmando que a causa principal de falharem todos os sistemas econômicos, experimentados para estabelecer o equilíbrio das forças produtoras, se encontra na livre atividade permitida à atuação das energias naturais, isto é, na falta de organização do capital e do trabalho, elementos dinâmicos preponderantes no fenômeno da produção cuja atividade cumpre, antes de tudo, regular e disciplinar"⁽⁹⁾

E Francisco Campos escrevia:

(9) G. Vargas, As diretrizes da Nova Política do Brasil (Rio: Livraria José Olympio Edit., 1942, pág. 117.)

"O Estado era uma terra de ninguém mais ou menos ao alcance dos imperialismos estaduais que cresciam à custa da unidade espiritual e política da Nação. Era imperioso remover os obstáculos que impediam a ação, necessária para recompor e restaurar aquela unidade, imprimindo-lhe o sentido da ordem, decisão, e da vontade, sem o que o Estado ao invés de aglutinação se transformara em motivo de discórdia, de conflito e de divisões.(10)

Azevedo Amaral confirma mostrando que:

"desde 1930 vivera o Brasil envolvido em uma atmosfera de confusão ideológica, no meio da qual era difícil determinar o verdadeiro sentido das correntes que contraditavam e apreciar com acerto as tendências pessoais dos homens representativos da situação surgida do movimento de outubro. As expressões clássicas de direita e esquerda e os rótulos ultra-modernos de escolas e doutrinas da atualidade podiam ser distribuídos quase ao azar, tão rápidas eram as evoluções em que as peças do jogo político se deslocava de um campo para outro sob a pressão de circunstâncias ocasionais e de incidentes efêmeros". (11)

Acelerou-se o processo de destruição dos remanescentes do Estado oligárquico. Os setores burgueses mais fortes, apoiados pela força militar e em aliança com a classe média, passaram a controlar o poder e a opinião sobre as decisões da política estatal. E assim consolidou-se uma vitória importante da cidade sobre o campo e passava-se do regime oligárquico para um governo de tipo burguês, autoritário, depois de um entreato de grande fermentação política e cultural.

E a própria legislação adotada pelo governo de 1930-45 inspirou-se em razões políticas e foi proposta e aplicada com o fim de sistematizar e formalizar as relações políticas entre as classes sociais.

É claro que essas razões políticas (legislação que viesse

(10) Francisco Campos, O Estado Nacional, Sua Estrutura e seu conteúdo ideológico. (Rio:L. José Olympio Editora, 1940) pág. 220.

(11) Azevedo Amaral, O Estado Autoritário e a Realidade Nacional (Rio:José Olympio Editora, 1938) pág. 139-40.

a "estabelecer a harmonia e a tranquilidade") não eram senão alegações de cunho ideológico e exprimiam a política do governo. Isto é, no cerne da doutrina da "paz social" havia uma política de controle e dominação da atividade e organização do proletariado o que transparecia nas leis, dispositivos constitucionais deste período.

E essas "leis decretadas, reconhecendo essas organizações tiveram em vista, principalmente, seu aspecto jurídico, para que, em vez de atuarem como força negativa, hostis ao poder público, se tornassem, na vida social elementos proveitoso de cooperação no mecanismo dirigente do Estado".⁽¹²⁾

Nesse quadro situaram-se alguns pronunciamentos de Vargas. Essas formulações foram desenvolvidas com relação a problemas agropecuários, territoriais, financeiros, culturais, sociais e militares. É evidente que quando nos referimos aos pronunciamentos políticos, referimo-nos principalmente às tendências políticas do governo, e entendendo-se este como comprometido com os interesses da nascente burguesia industrial.

O getulismo representa ruptura com a situação agrária, inclusive com a ideologia que representa o Brasil como nação de destino exclusivamente agrícola e a conquista dos benefícios possíveis no ambiente urbano. Nasce com a decisão da burguesia industrial interferir diretamente no andamento dos processos sociais e tem continuidade na política operária do Estado Novo e na doutrina de paz social. E assim, surge o getulismo como ideologia das massas em mobilidade de uma classe operária fortemente impregnada por trabalhadores e vivências de origem venal não tipicamente capitalistas.

(12) Getúlio Vargas, discurso pronunciado em 04.05.1935, pág. 209.

Vargas, no entanto, pela duração de sua presença política, pela época de transição em que atuou e pela sensibilidade revelada no intercâmbio com as classes é a expressão mais típica desse estilo de política nessa época em que a atuação do proletariado conforma-se à constituição do capitalismo.

Nesse sentido, o getulismo é a ideologia da contenção, da adequação do comportamento político do proletariado às exigências da formação do capitalismo.

A conversão para uma estrutura dominada pela industrialização, a concentração do capital no setor industrial, a centralização do Estado, a contradição entre as polarizações internas e externas destes processos são fenômenos que estão na base do desenvolvimento implícito na política da classe operária e da burguesia industrial.

No início predominou o getulismo, em seguida foi o desenvolvimento nacionalista. São manifestações diferentes na mesma fase de transição estrutural, uma como ideologia para a classe operária, e outra como ideologia para a sociedade nacional.

Como o desenvolvimento econômico opera em concomitância com outros processos históricos, dentre os quais os processos políticos decorrentes da substituição das classes no poder tem-se observado a elaboração de concepções de como opera o Estado. Muitas campanhas (monopólio estatal, reformas institucionais como a educacional, ou as modificações das técnicas de controle estatal, a centralização) marcaram a consciência política das classes sociais. A amplitude, a duração e o significado dessas campanhas produziram a reificação do Estado.

No apêlo ao poder público, como maneira de realizar reivindicações de classes, são levados a fetichizar o aparelho estatal, como se êle fôsse o órgão que pode atender os seus objetivos de classe. E como não se esclarece sôbre as mediações que povoam as suas relações com outras classes e com o próprio Estado, nem sempre a sua atividade está apoiada na compreensão do poder público como mediação e o Estado é elevado a categoria de poder superior, neutro, destinado a harmonizar interêsses quase sempre contraditórios.

Isso tem elevada importância na imagem que os homens (especialmente o das classes assalariadas) fazem da integridade da totalidade social e de sua dinâmica.

Tudo isso é evidenciado pelo próprio programa de reconstrução iniciado por Vargas. "O trabalho de reconstrução, que nos espera não admite medidas temporizadoras .

Implica o reajustamento social e econômico de todos os rumos até aqui seguidos. Começemos por desmontar a máquina do filhismo parasitário, com toda a sua descendência espúria."

Resumindo as idéias centrais do nosso programa podemos destacar:

-concessão de anistia;

-saneamento moral e físico, extirpando ou inutilizando os agentes de corrupção por todos os meios adequados a uma campanha sistemática de defesa social e educação; (educação, higiene, alimentação, habitação, proteção às mulheres, crianças, à velhice, o crédito, o salário, recreio, desportos e cultura artística).

-difusão intensiva do ensino público, principalmente técnico-profissional, estabelecendo, para isso, um sistema de estímulo e colaboração direta com os Estados; (criação de escolas agrárias e técnico-industriais, higienização das fábricas e usinas, saneamento dos campos, construção de vilas operárias, aplicação da lei das férias, cooperativa de consumo).

-Instituição de um Conselho Consultivo composto de individualidade eminentes, sinceramente integrados na corrente das idéias novas.

-nomeação de comissões de sindicância, para apurarem a responsabilidade dos governos depositos e seus agentes, relativamente ao emprego de dinheiros públicos;

-remodelação do Exército e da Armada, de acordo com as necessidades da defesa nacional (obrigatoriedade do serviço militar, indústria militar, libertação do mercado estrangeiro na compra do material bélico, organização do programa naval;

-Reforma do sistema eleitoral, tendo em vista, precipuamente, a garantia do voto (eliminação da fraude sistematizada);

-reorganização do aparelho judiciário, no sentido de tornar uma realidade a independência moral e material da magistratura que terá competência para conhecer do processo eleitoral em todas as suas fases;

-feita a reforma eleitoral, consultar a Nação sôbre a escolha de seus representantes, com poderes amplos de constituintes, afim de procederem à revisão do Estatuto Federal, melhor amparando as liberdades públicas e individuais e garantindo a autonomia dos Estados contra a violação do Governo central.

-consolidação das normas administrativas, com o intuito de simplificar a confusa e complicada legislação vigorante, bem como de refundir os quadros do funcionalismo, que deverá ser reduzido ao indispensável, suprimindo-se os adidos e excedentes;

-manter uma administração de rigorosa economia, cortando todas as despesas improdutivas e suntuarias - único meio eficiente de restaurar as nossas finanças e conseguir saldos orçamentários reais;

-reorganização do Ministério da Agricultura para adaptá-lo às necessidades do problema agrícola brasileiro, a defesa do café do qual dependem o câmbio e a estabilização do valor da moeda;

-intensificar a produção pela policultura e adotar uma política internacional de aproximação economicamente facilitando o escoamento das nossas sobras exportáveis;

-rever o sistema tributário, de modo a amparar a produção nacional, abandonando o protecionismo dispensado às indústrias artificiais, que não utilizam matéria prima do país e mais contribuem para encarecer a vida e fomentar o contrabando;

-instituir o Ministério do Trabalho, destinado a superintender a questão social, o amparo e a defesa do operariado urbano e rural;

-promover, sem violência, a extinção progressiva do latifúndio, protegendo a pequena propriedade, mediante a transferência direta de lotes de terras de altura ao trabalhador agrícola, preferentemente do nacional, estimulando-o a construir com as suas próprias mãos, o edifício de sua prosperidade (diminui o custo da produção dando ao produtor braços para o trabalho, capital, crédito, ensino

profissional, fertilizantes, transporte barato, e alívio do peso dos impostos;

-organizar um plano geral, ferroviário e rodoviário, para todo o país, a fim de ser executado gradualmente, segundo as necessidades públicas e não ao sabor de interesses de ocasião"⁽¹³⁾.

Aliás, até 1930 predominava no governo e entre os compradores de força de trabalho quase a mesma concepção oligárquica de poder e mando característico da sociedade agrária de então. É nesse contexto que Vargas, nos anos de 1930-45 passou a pôr em prática novas diretrizes políticas, criando um Estado que não compreende, nem permite antagonismos de classes, nem explosões violentas de lutas, para êsse fim, criou órgãos reguladores, que não só coordenam as relações, como dirimem divergências e conflitos entre as diferentes classes sociais.⁽¹⁴⁾

Essas razões políticas foram usadas para a adoção de uma legislação trabalhista que viesse "a estabelecer a harmonia e a tranquilidade entre empregados e empregadores no País. É claro que as razões políticas algumas vezes não eram senão alegações de cunho ideológico e exprimiam a tendência dominante do Estado. A legislação trabalhista efetivamente adotada nos anos de 1930-45 revela congruência com aquela ideologia. Isto é, que no cerne da doutrina de "paz social" havia uma política de controle e dominação da atividade e organização política do proletariado.

Assim, Vargas usando a definição de Wilson define:

"o Estado como sociedade organizada, dirigido e impulsionado pelo interesse público, neste somente deve encontrar os limites normais a seu poder de intervenção. No quadro desses interesses sociais, o poder de policia do Estado chega a atingir e absorver os interesses privados. Esse poder de vigilância, que, na órbita constitucional, se traduz nas grandes medidas de exceção concernentes à ordem pública, na esfera administrativa, desdobra-se em politica econômica, sanitária, de costumes, educativa, tudo envolvendo e con-

(13) Getúlio Vargas, A Nova Política do Brasil (Rio: José Olympio Edit., 1938) Vol. I p. 71-73.

(14) G. Vargas, As Diretrizes da Nova Política do Brasil (Rio: José Olympio Edit., 1942) p. 228: Discurso proferido em 10.11.1938.

trolando, e intervindo soberamente na regulamentação do trabalho, na fiscalização das indústrias, e nas relações de produção".(15)

"Efetivamente, já não se confia nos métodos racionalizados. Estes não atenuaram o mal, antes o agravaram - O que parece urgente, sem dúvida, é a necessidade de uma revisão no quadro dos valores sociais, afim de que, modificada a sua estrutura íntima, se torne possível o equilíbrio econômico. Para levar a efeito essa revisão, faz-se mister congregar todas as classes, em uma colaboração efetiva e inteligente. Tão alevantado propósito será atingido quando encontrarmos, reunidos numa mesma assembléia plutocratas e proletários, patrões e sindicalistas, todos os representantes das corporações de classe, integrados, assim no organismo político do Estado".(16).

Na época em que os fins sociais são preponderantemente econômicos, em que se organiza de maneira científica a produção e o pragmatismo industrial é elevado a limites extremos, assinala-se a função do Estado, antes e acima de tudo, como elemento coordenador desses múltiplos esforços, devendo sofrer por isso, modificações decisivas"⁽¹⁷⁾. "Em vez do individualismo, sinônimo de excesso de liberdade, e do comunismo, nova modalidade de escravidão, deve prevalecer a coordenação perfeita de todas as iniciativas, circunscritas à órbita do Estado e o reconhecimento das organizações de classe, como colaboradores da administração pública"⁽¹⁸⁾.

O que pretende Vargas é prosseguir no saneamento da administração pública, traçando as autoridades federais, estaduais e municipais as medidas indispensáveis à extirpação completa de todas as irregularidades contrárias ao interesse geral. E para superintender e controlar essas medidas instituiu-se uma Comissão Central, sob cujas vistas se procede o rigoroso e completo exame nas

(15) G.Vargas; A Nova Política do Brasil. (Rio:José Olympio,1938)
V.I. pág.115.

(16) Getulio Vargas, op.cit. pág.118.

(17) Getulio Vargas, op.cit. pág.119.

(18) Getulio Vargas, op.cit. pág.120.

repartições, com subsequente revisão e redução ao mínimo dos seus quadros. Essa revisão e redução atingiria também, os vencimentos no sentido de extinguir as dissemelhanças existentes e de equipará-los por categoria de função. Simultaneamente, promulgar-se-ia o estatuto dos funcionários públicos, regulando, sob normas severas, o processo de admissão, exoneração e promoção dentro de um critério de justiça e de selecionamento de capacidades de sorte a acabar com o nefasto regime do filhotismo.

E ainda acrescenta Vargas:

"Estamos sinceramente empenhados na reorganização econômica e financeira de todo o país, isto é, da União, Estados e dos Municípios, simultaneamente. Começemos pela regularização dos nossos compromissos externos federais, estaduais e municipais. O meio mais prático para atingirmos resultado satisfatório seria a União, o poder central, assumir as responsabilidades desses compromissos retendo, como garantia, determinadas rendas dos Estados e dos Municípios"(19)

Inspira-nos um programa nacional de harmonia e não de dispersão. A União tem de se restabelecer, curando, ao mesmo tempo, todos os seus elementos componentes. Entre o Governo e os interventores, entre estes e os prefeitos municipais, deve haver identidade de diretrizes na ordem administrativa, financeira e econômica. Cumpre a todos seguir o mesmo rumo, para uniformidade do esforço e semelhança dos resultados. (20)

A lei orgânica (Decreto 19398 de 11/11/30) foi o primeiro passo nesse sentido. Nela, ficou estabelecida a competência do Governo Central de nomear interventores para cada Estado, incumbindo-os de exercer, como ele próprio, atribuições executivas e legislativas e autorizando-os a nomear prefeitos. Havia, assim, como que uma delegação de poderes para uma realização comum. Prescrevem também obrigações e normas à fiscalização do Centro, e entre tais obrigações e normas a que lhes impõe a "publicação mensal de balancetes da receita e despesa"(21).

(19) Getúlio Vargas, op.cit. pág.162.

(20) Getúlio Vargas, op.cit. pág.244.

(21) Getúlio Vargas, op.cit. pág.245.

"Para uniformizar o serviço de escrita e evitar confusão tributária, o Estado fará adotar, obrigatoriamente, por todos os municípios, um tipo unido de escrita, que deverá ser mantido, rigorosamente em dia e simplificará, igualmente, os orçamentos, confeccionando um padrão para todos os municípios". O Governo está no propósito de que esse padrão seja, geral, para a União, Estados e Municípios". (22)

O Estado nada mais é, na realidade, do que o coordenador e disciplinador dos interesses coletivos, ou a sociedade organizada como poder, para dirigir e assegurar o seu progresso. Toda estrutura constitucional implica, por isso, na estrutura das funções do Estado.

"Vale ponderar que a atividade do Governo não se verificou apenas na órbita propriamente legislativa. O caráter eminentemente centralizador que a distinguiu, evidencia-se em fatos da maior e mais irrecusável relevância. Um dos nossos males, é, justamente, o de acreditarmos que as medidas consignadas no texto das leis esgotam a capacidade construtora dos governantes. (...) Não entendeu assim o governo. Seu principal objetivo foi o de executar, ou de por em prática imediatamente, a obra que lhe cumpria realizar". (23)

"O respeito àquele que encarna a soberania do povo é o dever primacial do cidadão. Sem dúvida a liberdade de crítica constitui direito patrimonial das democracias. Mas essa liberdade não pode ultrapassar os limites, que se definem, sem grave prejuízo para o Estado, que a regula em proveito dos interesses coletivos. Advertir honradamente os mandatários do poder, esclarecer-lhes a razão, apontar-lhes as falhas, ajudá-los, em suma, com avisos salutarres nos passos difíceis é oferecer-lhes o maior testemunho de acatamento. Mas, atacá-los, arrastá-los, ao ridículo, rebaixá-los no conceito público é converter um princípio de ordem em dogma de anarquia. Desmoralizar a autoridade é enfraquecer o Estado. Por is

(22) Getúlio Vargas, *idem*, pág. 246.

(23) Getúlio Vargas, A Nova Política do Brasil (Rio: José Olympio Edit., 1942) vol. IV, pág. 239.

so, desde os primórdios da civilização, o equilíbrio da hierarquia que mantém as relações entre dirigentes e dirigidos, é o índice mais transparente dos grandes povos"(24).

Para tanto, a "ditadura foi uma escola de administração pública. Os promotores e executores da obra revolucionária compreenderam, felizmente, que o máximo problema do Brasil consiste no bom encaminhamento e na solução de questões administrativas. A Revolução integrou o país nas concepções do Estado Moderno, onde as preocupações partidárias ocupam lugar subalterno".(25)

Para Vargas, o reajuste do organismo político às necessidades do país e garantir as medidas apontadas, não se oferecia outra alternativa além da que foi tomada instaurando-se um regime forte de paz, de justiça e de trabalho.

"Pela exigência do novo regime, a coordenação administrativa tornou-se um imperativo constitucional. A Nação reintegrou-se nos seus poderes definitivos sob a direção da vida econômica e política das regiões, ajustando-se, organicamente, como membros de um só corpo a serviço do ideal de engrandecimento comum"(26).

E conclui que:

"O regime de 10 de Novembro abateu as forças desintegradoras da unidade nacional destruiu os mandarinatos políticos eliminou os privilégios de casta, extinguiu o monopólio dos emprêgos públicos e acabou com a exploração do poder para servir a interesses de grupos ou facções, colocando os deveres para com a sociedade acima dos direitos dos indivíduos.

O programa de realização do Estado Novo compreende o reajustamento completo dos quadros da vida brasileira, desde a subestrutura econômica até a formação intelectual e moral das gerações novas. E como não podia deixar de ser, inclui o reaparelhamento, já iniciado, do Exército e da Marinha, de modo que possam, com eficiência e pleno rendimento, responder as suas finalidades. Esse programa que não pertence a indivíduos mas é a própria vontade da Nação executada pelo Governo, terá de ser levado a termo e só assim

(24) Getúlio Vargas, *idem*, pág. 243.

(25) Getúlio Vargas, *idem*, pág. 246.

(26) Getúlio Vargas, A Nova Política do Brasil (Rio: Livraria José Olympio Edit., 1942), vol.V, pág.170.

realizaremos o objetivo supremo de crescer organicamente'
(27)

Essas idéias foram muito defendidas por alguns dos ideólcgos mais expressivos da época. O que se observa em Oliveira Vianna chamando atenção para o primado do poder executivo.

"O Sistema de governo é o de uma república democrática representativa. O que distingue é que na distribuição da competência privativa dos diversos órgãos, coube ao chefe da Nação um poder maior do que o que lhe era dado pelas constituições precedentes. Reagiu-se contra o predonderância do Parlamento, desse órgão legislativo que se havia tornado um obice à eficiência da Administração, quer pelo espirito facioso, que animava as suas atitudes, quer pela esterilidade de sua ação, quer pela nenhuma preocupação de interesse coletivo ou nacional por parte dos grupos que se agitavam em seu seio".(28)

"O que havíamos assistido, na de 1934, era deplorável: era a dependência humilhante do chefe da Nação, que era obrigado a parlamentar, a transacionar, a "negociar" por intermédio dos chamados "líderes do governo" com os grupos facciosos, que sob o falso nome de "partidos" tinham representação na Câmara: só assim lhe era possível obter a concessão de plenos poderes, necessários à defesa do Estado e da Nação".(29)

"Este alargamento da competência regulamentar do Presidente já representava alguma cousa, pois lhe permite um movimento mais livre e desafogado no campo da Administração. Na verdade, o chefe do executivo já não é apenas mera executor das deliberações do Parlamento, um simples editor de regulamentos, agora está provido de poderes legislativos"(30).

E continua Oliveira Vianna:

... "Não havia nada mais absurdo: eram os interesses locais e pessoais que deviam predominar, praticamente sobre o órgão representativo da autoridade da Nação.

Exprimindo este caos - onde não havia idéias e sim, interesses pessoais em ação e em conflito - a atividade legislativa desenvolvia-se dentro de linhas de puro personalis-

(27) Getúlio Vargas, op.cit. pág. 196.

(28) Oliveira Vianna, O Idealismo da Constituição, op.cit.pág.121

(29) Oliveira Vianna, op.cit.,pág.133.

(30) Oliveira Vianna, op.cit.,pág.133.

mo ou de puro faccionismo. Em 4 anos não se faz nenhuma lei orgânica para dar cumprimento à Constituição nos seus mandamentos mais essenciais, salvo o código eleitoral"(31).

"O Parlamento não representava a Nação, não havia nele representantes dos interesses nacionais"... "Quem dirigia a política e a administração eram os grupos locais com representação na Câmara. Como esta era, por força do sistema Constitucional o centro da gravitação política do regime, daí resultava que, a medida dos interesses da coletividade era dada pela medida dos interesses das coletividades estaduais"(32).

De acôrdo ainda com suas proposições:

"no novo tipo de governo o Presidente é eleito por um corpo especial - por um colégio eleitoral composto de delegados, as câmaras municipais, as mesmas que colaboram na eleição dos Deputados. Sua investidura reflete a opinião do povo através do Conselho Nacional de Economia (órgão de interesses econômicos organizados), pela Câmara dos Deputados (órgão dos interesses políticos organizados) e pelo Conselho Federal (órgão representativo dos interesses dos Estados)".(33)

"Sente-se claramente que o espírito da nova organização é de pouca confiança na opinião das assembleias políticas, de pura formação partidária e de maior confiança na opinião das corporações profissionais de base e inspiração econômicas ou culturais"(34) e cujos interesses coincidem com os interesses da Nação"(35).

Também descreve os princípios que devem caracterizar o novo regime:

- contra a excessiva descentralização federativa da Constituição de 1891 e pela instituição de um governo central poderoso;
- pela redução do papel do Parlamento, em favor da colaboração mais estreita das classes produtoras nos conselhos;
- pela organização corporativa da economia nacional;

(31) Oliveira Vianna, op.cit., pág.146.

(32) Oliveira Vianna, op.cit., pág.147.

(33) Oliveira Vianna, op.cit., pág.159.

(34) Oliveira Vianna, op.cit.,pág. 167.

(35) Oliveira Vianna, op.cit., pág.169.

-pela ampliação dos poderes legislativos do Executivo;
-pela sindicalização profissional como forma de organização das categorias produtoras e não agente de luta de classes;
-pela reação contra os partidos políticos e pela instituição e organização de novas fontes de opinião. É representar velhos ideais meus, ideais que não buscam sua origem fora de nós. No fundo idealismo orgânico contra idealismo utópico"⁽³⁶⁾

Dissolvido os partidos é desaconselhável o Partido Unico , só há uma orientação ao Estado autoritário: procurar as fontes da democracia nas classes organizadas através dos seus órgãos mais legítimos de expressão: associações profissionais, instituições sociais.

Considerando que o alvo não pode ser outro senão a unificação e a integração da nacionalidade e a consolidação da sua ordem legal, para o homem que administra pondo em ação os aparelhos do Estado o que importa não é o conhecimento do interesse pessoal de cada membro, e sim, o interesse geral, o interesse coletivo - porque só este merece a proteção do Estado. O interesse do indivíduo só fará jus a esta proteção quando coincida com o interesse geral e um e outro como o da Nação.⁽³⁷⁾

O Estado é na verdade uma organização posta a serviço dos interesses coletivos. Onde quer que surja um interesse coletivo, aí deve estar o Estado com sua ação vigilante, com o seu direito de intervenção. Ocorre, que estes interesses coletivos são os interesses dos "grupos" de que compõe a coletividade nacional e esses grupos ou "sociedades" só revelam o seu interesse coletivo através das suas instituições representativas.

Do exposto poderemos deduzir qual a função destinada pelo nacionalismo e como se concebia para tal fim, esse Estado. Na verdade, ele sempre foi um Estado Autoritário. Tal Estado deve submeter a sociedade, desconhecendo também qualquer tipo de partido político representante ou não das classes sociais. Atingimos assim as

(36) Oliveira Vianna, op.cit., 171.

(37) Cf. Oliveira Vianna, op.cit.,pág.212-213.

formulações nacionalistas relacionadas com um governo forte.

Representa, sem dúvida, um momento de transição de um Estado liberal para um Estado Nacional, para o qual o corporativismo contribui como instrumento de organização da Nação. Ao nível histórico, poderíamos pensar que tal corporativismo corresponde a uma mudança na administração pública, que cresce e se centraliza, possuindo uma elite participante das decisões governamentais, depois de 1930. Na verdade, desde 1920 a União antepondo-se aos interesses oligárquicos buscará o estabelecimento de uma orientação mais definida sobre questões de policia, educação, saúde, e comunicação e outros setores. De 1930 em diante, a União amplia sua capacidade de prestação de serviços, ampliando conseqüentemente a ação administrativa. Tornando-se mais complexo e maior, o Poder Executivo, e também a administração, ganham mais força política.

E Mario Wagner da Cunha examina a ação administrativa no período através do crescimento quantitativo dos servidores públicos, englobando os federais, estaduais e municipais. Seguindo seus dados, verificamos que no período de 1920-1945 para todo o país ocorreu um aumento do número absoluto de funcionários e que sempre foi maior que o crescimento relativo da população. Fortaleceu-se assim a burocracia civil e militar, principalmente no Distrito Federal, onde o crescimento relativo foi 15 vezes superior ao crescimento relativo da população, mostrando o volume da burocracia federal. Também foi marcante a ação intervencionista na economia, dando origem a vários órgãos da administração pública. (38)

E sobre a evolução política dos anos seguintes a 1930, Boris Fausto diz:

"Dependente de uma representação nos Estados que mereça confiança e levado pelas necessidades geradas por uma situação de crise, o governo federal aumenta sua área de intervenção e controle". (39)

(38) M.W.V.da Cunha, O Sistema Administrativo Brasileiro 1930-1950. (Rio de Janeiro:Inst.Nacional de Estudos Pedagógicos,1963).

(39) Pequenos Ensaios de História da República 1889-1945 (São Paulo:CEBRAP, 1972, pág.51).

Raymundo Faoro também ressaltava o papel da burocracia no período em particular, no Estado Novo:

"Entre o povo e o ditador só a burocracia, sem coronelismo, sem oligarquia, mas num vínculo ardente com as massas, gerando o populismo autocrático, estêio hábil para evitar o predomínio de outros grupos".

Para Faoro o Estado Novo é um "Estado Administrativo" que foge "ao esquema corporativo constitucionalmente previsto" tomando um caráter meramente burocrático, à medida que procura realizar "A distribuição de recursos e investimentos por motivos técnicos sem o predomínio de razões estaduais"⁽⁴⁰⁾

O papel da União cresce em importância e a intervenção torna-se mais efetiva. E Oliveira Vianna verifica, que, desde então e pelos anos seguintes, o Chefe de Estado aos poucos passa a contar com uma administração pública que o assessora, presta serviços à nação e acaba legitimando o poder dele, durante o Estado Novo.

A autonomia relativa do Estado diante da sociedade, manifestada a partir de 1930, expressa a incapacidade de qualquer classe existente na época vir a assumir sozinha o poder político. Além disso, concede à administração pública o privilégio de atuar mais diretamente sobre o chefe de Estado, ajudando-o a obter ao menos um mínimo de conciliação entre os diversos grupos. Assim, Oliveira Vianna defende o Estado forte e organizador da nação. Tal organização realizar-se-á, segundo ele, por meio de uma administração eficiente e capacitada que assessorar o Presidente da República.

Dedicando-se inteiramente a atividades administrativas e ocupando cargo de assessoria no Ministério de Trabalho, além de outros postos, Oliveira Vianna sempre acreditou na eficiência e no caráter apolítico da administração. Torna-se, portanto, um ideólogo da ação e da expansão administrativas, reservando para as corporações o papel fundamental de vincular a nação aos seus servidores mais dedicados. Foi um dos mais expressivos defensores do fortale-

(40) Raymundo Faoro, Os Donos do Poder (op.cit., 2º volume, 2ª edição, 1975, pág. 706)

cimento do Poder Executivo e também da administração, no momento que no país êles evoluíam rapidamente e cresciam em importância e poder, atuando em todos os setores da sociedade em crise.

Nessa concepção de Estado legitima-se a articulação da nação, de cima para baixo. Para Oliveira Vianna a administração como componente do Estado, igualmente se identifica com a nação e quem serve livre de qualquer paixão partidária e de acôrdo com a maior eficiência e impessoalidade. No entanto, assim não é a realidade: como atividade do Estado, a administração serve aos objetivos, à estrutura e ao próprio poder do Estado, passando pelas mesmas dificuldades e transformando-se com êle.

A sua concepção de Estado, à primeira vista, nada possui de insólido, porque significa mais uma reação contrária à liberal-democracia, com a intenção de organizar corporativamente a sociedade. Incapacitada a nação de sustentar sua autonomia, cabe ao Estado representar a vontade geral, traduzindo os anseios e os interesses nacionais e submetendo todos à força da sua autoridade.

Para Oliveira Vianna "sem povo", sem elite, sem partido; e sociedade não possui condições de autonomia nem canais para expressar sua vontade. Fazendo uma concessão ao sentimento das massas e das elites que ainda consideram o Parlamento como "expressão simbólica da liberdade política" êle conserva a Câmara Federal, mas, sugere a criação do "Conselho Nacional" com a função de controlar e de coordenar os outros poderes, representante dos interesses gerais e dotado de funções deliberativas, consultivas e judiciárias.

Mantém o presidencialismo e amplia o mandato do presidente para sete anos. Defende a eleição indireta deste e propõe voto censitário para todas as eleições que não sejam municipais. Enumera inúmeras medidas administrativas, todas de cunho centralizador: reforma dos Tribunais de Contas, unificação da legislação de funcionários públicos, federalização da justiça, inclusive da eleitoral, contrôle estatal do ensino, reforma tributária favorável à União e revogação de mandatos legislativos.

O Estado passa a ser o único depositário do poder nacional e o poder público destinar-se-a a proteger os interesses gerais ,

harmonizando os objetivos e anulando os efeitos dos particularismos. A atuação estatal será a responsável pela criação do sentimento coletivo no povo, através da organização corporativa da sociedade. Tal ação reformadora, educando a massa, formará principalmente uma elite voltada para os interesses nacionais.

Dois pontos são básicos em suas proposições: um é a reafirmação da necessidade de fortalecer o Poder Central, revestindo-o de máxima autoridade. E outro não menos importante: é o mecanismo de intervenção do Estado na sociedade - de através do corporativismo verdadeiro elemento de mediação entre ele e a sociedade. Este Estado possui inumeros setores onde pode imprimir transformações e, principalmente nas atividades produtivas o Estado pode coordenar, transformar, prover, e orientar realizando assim importantes obras educadoras.

Assim, faz várias sugestões de implantação de Conselhos técnicos, "pequenas corporações profissionais" com "representação de competência e não de interesses, atuando como órgão de consulta que se tornaram mais frequentes a medida que a administração pública se desenvolvia e acentuava sua intervenção. E assim que Oliveira Vianna procurou ordenar o poder no Brasil, defendendo o domínio do Executivo e prestigiando a colaboração do judiciário. O Poder legislativo colocado logo abaixo, exerce um trabalho meramente técnico. Os mecanismos da intervenção estatal são aperfeiçoados pela descentralização funcional baseada no corporativismo com forma de controle indireto e eficiente instrumento disciplinar.

E à medida que são elementos integrantes das classes, o Estado aparece como mediador dos conflitos sociais. E com o novo Direito social emanado das corporações, que podem baixar normas obrigatórias e gerais para o setor da produção, elas legitimam o uso da força estatal, principalmente, nas questões econômicas, além de transformarem o Estado no grande realizador da "paz social". Assim as corporações nada mais são que fatores de legitimação da ação estatal, que articula a nação de cima para baixo, segundo a força de sua autoridade que dará origem à liberdade que repousa não no indi-

vidualismo do cidadão, mas no "membro desta ou daquela corporação"⁽⁴⁾

Sua análise revela o desejo de criar um Estado autoritário e nacional. Para tanto, reduz tudo à atuação do Presidente e da Administração, legitimando a expansão e a crescente intervenção do Estado na Administração ocorridas no Brasil principalmente, à partir de 1930.

Tomemos um outro nome: Azevedo Amaral e sem empreender uma análise de todas as suas obras, interessamo-nos antes pela constatação daquela tendência, isto é, a defesa permanente do governo forte, centralizado e da reorganização nacional.

Aceitando a necessidade do personalismo na atuação política Azevedo Amaral admite também a ditadura como instrumento eficiente para a superação das distorções institucionais. Assim, o conceito antigo de ditadura transforma-se em uma noção por assim dizer de harmonia pré-estabelecida entre certos grupos e a orientação ideológica por eles adotada e as personalidades que melhor representam e podem converter aquela orientação em atividade dinâmica realizadora.

Esta ação dinâmica derivou principalmente do comando de Vargas que soube combinar "grandes transformações com o curso de nosso desenvolvimento histórico, num ambiente de harmonia. Assim, Azevedo Amaral entende que passou a configurar uma colaboração efetiva entre a administração pública e as "forças culturais, econômicas e sociais, que em diversos setores representam expressões particulares e especializadas da opinião nacional.

Salienta que o Estado só poderá desenvolver sua ação moderadora e conciliadora se os interesses ligados à produção intervem na direção política do país. Tal colaboração será realizada unicamente através da representação das classes e promovendo-a, Vargas, realizou no Brasil uma profunda revolução, cujo alcance não tem sido devidamente apreciado como o acontecimento mais importante colocando, o proletariado na mesma situação política do patronato e

(41) Oliveira Vianna, O Idealismo da Constituição (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939) pág. 218.

liberais, integrando-os na classe dirigente da nação. (42)

Respeitando as suas qualidades de ensaísta expressivo do período, queremos ressaltar que Azevedo Amaral, acompanhando a trilha traçada pelos de seu tempo, prega a centralização e a intervenção de recursos integrados num Estado autoritário.

Tanto no plano espiritual como na esfera econômica, a autoridade do Estado do tipo adotado no Brasil faz-se sentir sob a forma de coordenação e reajustamento das atividades dos indivíduos e dos grupos"(...) "Mas o autoritarismo é entendido como uma democracia de novo tipo. O Estado é essencialmente uma organização de tipo incontestavelmente democrático. A adoção do princípio autoritário como postulado básico da organização estatal não contradita a fisionomia democrática do regime que na sua acepção autêntica envolve logicamente essa organização hierárquica da sociedade.

Define o Estado autoritário muito ao modo de Francisco Campos. "O traço divisório entre o Estado autoritário e o Estado totalitário é exatamente a atitude respectivamente assumida por cada uma dessas formas de organização estatal em face da liberdade espiritual...na realidade do Estado autoritário não restringe nenhuma liberdade, mas apenas adapta o exercício das atividades de todo gênero de cada indivíduo ao círculo naturalmente traçado pela capacidade que cada um tem de atuar espontaneamente sem comprometer o funcionamento eficiente da organização nacional. (43)

Na mesma linha, Francisco Campos justificando a inadequação da Constituição de 1891, salienta que o liberalismo inorgânico confia demasiadamente no equilíbrio espontâneo dos interesses e conta, com exagerado otimismo, que os conflitos se resolvem naturalmente e passa a defender o intervencionismo estatal, "a necessidade em que, de mais em mais, se encontram os governos conscientes da sua responsabilidade de resguardar, garantir e defender, a todo o ins-

(42) Azevedo Amaral, O Estado Autoritário e a realidade Nacional (São Paulo: Livraria José Olympio Edit., 1938) pág. 173-184.

(43) Azevedo Amaral, op. cit., pág. 284-296.

tante, os interesses da nação contra os interesses individuais que pretendem satisfazer-se em detrimento de interesses coletivos. De onde a necessidade de substituir as inconveniências da ordem natural pela ordem autoritária e legal, mais favorável, à liberdade. Menciona em outra parte, a necessidade da revisão do critério da divisão das rendas entre União e Estado, pleiteando o fortalecimento da União, dentro de uma solução de "equilíbrio".(44)

Explicita ainda Azevedo Amaral que

"o Estado é essencialmente uma organização de tipo incontestavelmente democrático, mas, em caso de opção esclarecia que a democracia teria de ser sacrificada "porque o autoritarismo se tornou uma questão de salvação coletiva nas circunstâncias do mundo atual...sòmente uma forma de governo autoritário é capaz de permitir o desenvolvimento normal da democracia e das instituições".(45)

Assim, o Estado, nesta fase, como organização, busca a centralização como forma de exercício do seu domínio, não para produzir mas para controlar. A sua eficácia consiste em conter e subordinar, sendo assim, centralizador por essência e natureza. As técnicas modernas de comunicação e transporte, se fizeram logo instrumentos preciosos de sua ação fiscal, policial e militar.

E essa tremenda centralização administrativa decorreu e foi acompanhada de uma série de leis uniformes para todo o país, sem execetuar quaisquer setores especializados, nem mesmo o ensino em cujo domínio se decretaram "leis" e estabeleceram normas a respeito de todos os graus e níveis.

Com fundamento numa distinção perfeitamente óbvia entre serviços de meios e serviços de fins ou seja serviços auxiliares e serviços executivos, praticou-se a centralização dos serviços meios, sob o pretexto de que esses poderiam ser padronizados e centralizados para maior economia e eficiência do Estado.

Todo o governo foi transformado em um "organismo único", em

(44) "Pensamento Político de Francisco Campos" (Apêndice) Revista de Ciência Política. Fundação G.Vargas. Vol.17 nº 3, set. de 1974 - pág. 102-106.

(45) Azevedo Amaral, op.cit.pág. 195-196.

vigor uma única repartição, cujo diretor geral será o Presidente, o diretor do DASP, assistente e Ministros e os diretores de seção. Nesse monólito federal, a linha de comando era Presidente - Diretor do DASP - diretor do Departamento de Administração - diretor dos orçamentos - diretor do material - diretor do pessoal.

Além dos estatutos únicos, tivemos os quadros únicos, de sorte que os funcionários passaram a pertencer à grande organização impessoal de todo o Estado e a ser lotado em diferentes serviços cultivando duas lealdades: ao serviço especial e ao central.

De pouco em pouco a política estatal adquire sistemática, duração, consistência e determinação. As transformações estruturais deixam de caracterizar-se pelo seu "espontaneísmo" para entrar numa era de ordenação e previsão cada vez mais ambiciosas.

É muito provável que a técnica do planejamento como instrumento de política estatal, tenha começado a ser incorporada pelo poder público nesta fase e em especial nos anos de 1937-45. Ao menos, foi nessa época que a planificação passou a fazer parte do pensamento e da prática dos governos, como técnica "mais racional" de organização das informações, análise de problemas, tomadas de decisões e controle da execução de políticas governamentais.

Não se pense que as alterações foram repentinas. Ao contrário se colocaram de modo desordenado e em função de dilemas práticos e medidas de tipo intervencionista que já eram adotados mesmo antes de 1930. Contudo, mais especificamente, foi desde o princípio de 1930, que o poder público passara a adotar diretrizes cada vez mais elaboradas frente aos problemas como proteger setores da economia, como controlar as relações sociais, de produção e como atuar em diferentes esferas de ação através de políticas governamentais.

E o Estado estava preparado para assumir funções mais complexas e ativas. Nota-se referência explícita aos seguintes problemas: possibilidade de gestão direta, por parte do poder público, impondo-se sobre os conflitos entre capital e trabalho, para defender os interesses superiores da Nação, e paralelamente, a necessidade de estabelecer-se as normas adequadas ao funcionamento mais eficiente dos fatores de produção. E o mesmo governo criara órgão destinado a colher dados, realizar estudos e apresentar recomendações pa-

ra as políticas agrícolas, industrial, comercial, transportes, financeira, administrativa, trabalhista e educacional.

Em síntese, à medida que cresceu a importância do Estado, para o conjunto do sistema, cresceram também as exigências relacionadas com a coleta de informações, e sistematização de dados, a análise de problemas, a formulação de previsões, a tomada de decisões, o controle da execução e a avaliação dos resultados particulares e gerais dos planos, programas e projetos. Isto é, à medida que crescia a importância relativa e absoluta da participação do Estado, havia uma contínua incorporação de especialistas (conselheiros, assessores, técnicos, engenheiros, economistas, estatísticos etc) nos órgãos de formulação, execução e controle da política estatal. E pouco a pouco formou-se uma dependência muito especial do Poder Executivo com as características de uma nova estrutura burocrática.

E essa hipertrofia crescente do Executivo (em detrimento do legislativo) caminha de par em par com a crescente importância do grupo que compõe essa nova estrutura burocrática. Assim, a crescente hegemonia do Executivo (em condições ditatoriais ou não) não se reduz a um processo político. Somente se explica quando examinada à luz da confluência das relações sociais no seu todo.

Completada mais esta fase do trabalho e definida a posição do Estado e da Administração em certo momento da cultura brasileira, partimos para uma nova etapa. São os resultados dessa centralização e uniformização estatal que iremos analisar em alguns dos seus aspectos, e muito especialmente, em suas consequências sobre a administração do ensino. Procurando o sentido de que se revestiu essa concepção, tentaremos compreender as articulações internas que lhe determinam a sua real significação em São Paulo nas três fases características do referido período.

CAPÍTULO II

FEDERALISMO VERSUS CENTRALIZAÇÃO

Os fenômenos sociais assumem diferentes características e têm efeitos diversos de acôrdo com o contexto em que estão inseridos. O objetivo do presente capítulo é exatamente observar como se manifesta o fenômeno da centralização no contexto histórico e cultural do País, e em particular do Estado de São Paulo. A intenção não é cobrir, nem sequer resumir, os anos de história cultural, senão apenas, e não mais do que isso, explorar algumas características e traços próprios do processo dentro do referencial teórico que orienta êste trabalho. Estas páginas não devem ser tomadas, em nenhum momento, como uma caracterização do desenvolvimento brasileiro e sim como a descrição de algumas facetas próprias da sociedade brasileira, e que representa apenas uma parte de sua estratégia histórica de desenvolvimento.

O princípio do federalismo e da centralização revestem-se de singular importância na estrutura estatal no período em foco.

O federalismo estendeu-se contemplado por vários Estados, que o reconhecem expressamente, através da concretização de uma forma estatal que podia harmonizar a diversidade regional com a unidade nacional. Êste aspecto unitário do Estado Federal brasileiro recebeu, com o desdobrar dos anos, uma tônica expressiva. Não obstante é indispensável a esta forma estatal a autonomia das entidades componentes para que suas possibilidades se desenvolvam com amplitude e para que não se negue a essência e a estrutura do federa

lismo.

A partir de 1930, restringida a autonomia dos Estados Mem-
bros, dilata-se a competência da União com o fortalecimento do
poder central.

Pretende-se deixar claro as conotações implícitas nestes
conceitos para que se evidencie além de certa precisão, também o
sentido assumido na análise dos fatos.

A Revolução de 30 é importante como um movimento que aba-
lou velhas estruturas implantadas no país pela colonização que
não haviam sido ainda abaladas em seus alicerces mais profundos,
nem pela Independência e nem pela República.

Nos anos posteriores à Revolução de 1930, alteraram-se as
funções e a própria estrutura do Estado. Devido à derrota, ainda
que parcial, das oligarquias dominantes até então, pelas novas
classes sociais urbanas, a Revolução exprimiu as rupturas estrutu-
rais a partir das quais se tornou possível reelaborar as relações
entre o Estado e a sociedade. Desde esta época, os desenvolvimentos
do poder público revelam a acentuação dos seus conteúdos burgueses,
em confronto com os elementos sociais, culturais e políticos de
tipo oligarquico vigentes nas décadas anteriores a 1930.

Se na República Velha (1889-1930) a administração se carac-
terizava, principalmente, pelo federalismo "aparente" (descentrali-
zação), pois se houve uma desconcentração de poderes no âmbito do
Executivo Federal, êste foi transferido para o estadual que estava
totalmente sôbre o contrôle das oligarquias rurais, a revolução de
1930, com seu cunho modernizante vai tentar introduzir modificações
estruturais e vai deslocar as fontes do poder que passa dos Estados
para o Executivo Central, fato que se consolida ainda muito mais
com a inauguração do Estado Novo, e que se estende 1937-45 sob a
égide do ditador Vargas.

A revolução de 1930 ilustra claramente o cenário político
da época, levando pois a nova República a se identificar ao centra-
lismo.

Vieira da Cunha assim expressa ao se referir sôbre êste pe-
ríodo clássico da história administrativa:

"se a República Velha confundia a sua pregação com a defesa do liberalismo, atendendo deste modo ao domínio econômico dos senhores rurais e das nascentes oligarquias estaduais da época, a nova República opunha ao federalismo e ao separatismo a centralização política exercida pelo governo federal"(1).

O Estado Federal Brasileiro teve suas origens no desencadeamento de um movimento histórico-nacional do qual adveio a descentralização ao antigo Estado Unitário Imperial, constituindo-se as Províncias em Estados Membros autônomos.

Aquêles movimentos apresentaram raízes profundas que se inseriam na época colonial. Em verdade, o espírito federativo começou a nascer e a impor-se dentro do país.

Quando a corte de Lisboa procedeu à divisão do território brasileiro em capitânias hereditárias; o Império traçou as Províncias; a República delineou o rudimento dos Estados-Membros, estabeleceu, ao longo do processo, certa descentralização favorecida pela distância que apartava as terras brasileiras. Esta circunstância foi apurando, através dos anos, o sentimento regionalista, que cimentou o federalismo.

Em realidade, a estruturação geográfica e as contingências da vida política, social e econômica do país não se coadunavam com uma estrita centralização.

Não obstante, evoluiu-se, formalmente, para sua consagração. O primeiro movimento que se dirigiu para a mesma resultou do malôgro das capitânias que sem um elo que as vinculasse, dispersando esforços, não propiciaram os resultados esperados, falindo lamentavelmente. Conforme lembra Hermes Lima:

"urgia defender o país contra as invasões. Urgia organizar os interesses do real fixo. Desse modo, a administração tendeu, política e formalmente a centralizar-se. Assim se explica o estabelecimento do governo geral do Brasil. Esse postulado de centralização, de unitarismo político, vai afinal prevalecer. Todavia, se o pensamento da liderança política era centralizador e nesse sentido trabalhava, o país já vivendo antes federativa que unitariamente. De fato, o desenvolvimento da sociedade brasileira processava-se

(1) Mário Wagner Vieira da Cunha, op.cit. pág.24.

através de núcleos disseminados pelo território. Esses núcleos, à medida que lentamente se adensavam, iam configurando as futuras províncias, que são os Estados de hoje".(2)

E as idéias federativas, pois, gradativamente, impuseram-se, como uma necessidade inexorável do país.

Em vários períodos da história brasileira incrementaram-se os impulsos federalistas; extravasando em revoluções nativistas, em guerras civis, em reivindicações regionalistas.

Justificavam-se estas manifestações de rebeldia e idealismo, já que se impusera ao Brasil, à época imperial, uma forma de Estado - o Estado Unitário - que não se harmonizava com as exigências e com as realidades do Brasil. Conforme acentua Pedro Calmon,

"a Constituição de 1824, estabelecendo o sistema representativo peculiar às monarquias em que se combinavam os poderes da emanção popular com os do imperante, apresentou, entretanto, um traço substancial - o centralismo"(3).

O unitarismo já simbolizava, realmente, um óbice à espontânea evolução política, que se dirigia rumo à centralização.

Mas, as idéias federativas, embora não concretizadas em sua plenitude, impunham-se a mais e mais, no plano nacional até que o 15 de novembro veio apenas dar a sua chancela oficial à corrente de pensamento que esboçando-se no período anterior, se avolumou através das décadas, para modelar o país de acordo com a estrutura federativa.

A forma de Estado Federativo incrustou-se na História constitucional da República.

Abandonando o sistema unitário, em que as Províncias sob o julgo monárquico ficavam pressas e quase paralisadas, adotou-se o sistema federativo com sua nova condição de Estados - membros.

O legislador de 1891, fixou no artigo 1º que a:

"nação brasileira adota como forma de governo sob o regime representativo, a República Federativa e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel de suas Antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil".(4)

(2) Hermes Lima, "Federalismo e presidencialismo" Revista Brasileira de Estudos Políticos, Novembro, 1959, pág. 75.

(3) Hermes Lima, op.cit., pág. 27.

(4) Amaro Cavalcanti, Regime Federativo e a República, pág. 127.

Estas poucas palavras são bastante claras e expressivas e capazes de indicar por si mesmo, as características fundamentais da União pois a sua existência não originou-se de nenhum tratado entre os Estados, mas da vontade da nação, que como se disse, constituiu-se das suas antigas Províncias na concretização do ideal federativo.

Esta expressão "União perpétua e indissólúvel" integrou-se na constituição de 1891, assim como veio a integrar-se, na de 1934 e também na de 1937. O espírito era, pois, o mesmo (apenas não se repetia a referência às Províncias e se eliminava a expressão perpétua considerada pleonástica) e o que se pretendia era a indissolubilidade, em todo o tempo, do laço entre os Estados, por não poderem as partes "as antigas províncias" dispor de seus destinos.

A própria evolução histórica, afirma que esta idéia é substancial à estruturação do Estado brasileiro. A primeira característica da nossa federação é direcional e consiste na indissolubilidade da União Brasileira. O Estado unitário preexiste à Federação e vem perdurando como elemento principal.

Mas, a recém-inaugurada ordem política garantiu aos Estados o direito de contrair empréstimos no exterior, decretar impostos de exportação, reger-se por suas próprias constituições, possuir corpos militares próprios, assim como códigos eleitorais e judiciais:

"os inúmeros direitos estaduais compunham a seção intocável da Constituição Republicana"(5).

o que conferia grande importância aos Estados, cabendo a hegemonia, como decorrência natural aos mais poderosos economicamente.

De fato, a Constituição de 1891, dotou os Estados - membros de extrema autonomia, de sorte, que "agiam como se fosse soberanos". Tal quadro acentuou o predomínio dos Estados membros mais importantes, a exemplo de São Paulo e Minas. A chamada "política dos gover

(5) Maria do Carmo Campello de Souza, "O processo político - partidário na Primeira República", Brasil em Perspectiva, S.P., 1969, pág.164.

nadores" instaurada por Campos Sales, propiciou as oligarquias estaduais e fez com que as lutas eleitorais escapassem ao plano propriamente partidário, para travar-se entre Estados membros e União ou entre Estados.

A União podia, é certo, garantir seu predomínio e sua integridade, através da intervenção federal.

A utilização desta medida, entretanto, sofrendo distorções, era frequente. Em face das arbitrariedades, então cometidas, os Estados-Membros, como medida de defesa, vieram a ter verdadeiros exércitos permanentes, que vinham a simbolizar novas ameaças à unidade nacional.

É necessário reiterar que a política dos Estados teve lugar em um contexto federativo, o que não deve levar a pensar numa autonomia total dos Estados-Membros, uma vez que uma série de direitos e poderes (eleitoral, etc) efetivamente estavam nas mãos do Estado Central.

Mesmo direcional a República consagrou o princípio do federalismo. Embora essas tendências fossem claramente perceptíveis na estrutura política brasileira desde o Império, tendências que se expressaram inclusive em diversos movimentos revoltosos regionais, a Constituição de 1891 consagrou e expandiu o princípio federalista.

Este princípio, foi importante em, pelo menos, dois sentidos:

- 1- os Estados se apropriavam da receita da exportação, a mais importante da época e,
- 2- os Estados organizavam suas próprias forças armadas.

Estas duas atribuições tiveram implicações profundas: em primeiro lugar, possibilitaram uma autonomia real dos Estados, concedendo-lhes meio de subsistir financeiramente de maneira independente do poder central. Debilitava-se, assim, o vínculo de dependência financeira dos governos estaduais em relação ao governo federal que, não obstante, ainda socorria com frequência os Estados mais fracos, cobrindo os deficits orçamentários estaduais, garantindo-lhes solvência financeira. Claro está, estes serviços tinham um

preço político, reduzindo-se muitíssimo a autonomia política dos Estados em função de sua dependência econômica. Contrariar o governo federal, frequentemente, significava o caos nas finanças estaduais. Estes recursos foram utilizados frequentemente durante a República Velha.

Em segundo lugar, a existência de forças armadas estaduais implicava a possibilidade de coação física que, repetidas vezes, foi utilizada arbitrariamente contra a oposição. Estas condições levaram os Estados à situação de unidade básica da política brasileira.

É necessário fornecer de maneira sumária alguns antecedentes históricos do sistema político brasileiro, sobretudo o sistema político que caracterizou o período anterior, com a chamada política dos governadores. É preciso explicar esta ênfase, uma vez que sua estrutura federativa puramente formal coexistiu e coexiste, em muitos casos, com a irrelevância política das unidades federadas.

A estrutura partidária na República Velha, era claramente estadual e, o que é mais importante, as decisões fundamentais sobre o comportamento político de um Estado eram resultado de forças políticas de cúpula de nível estadual. A inexistência de partidos nacionais efetivamente implicava em que havia Estados "a favor" e Estados "contra", e a baixíssima participação eleitoral definira a política nacional como uma política baseada nas oligarquias estaduais.

A oficialização destas condições e sua transformação em política dos Governadores foi feita por Campos Sales que preferia chamá-la de política dos Estados. Contudo, se como ideologia e legislação específica, a política dos Estados foi obra de Campos Sales, como ato político, a relevância política dos Estados não começou com Campos Sales e nem terminou com ele.

A alta autonomia política e financeira dos Estados colocou nas mãos do Governo estadual um controle quase total da vida política do país. Os mecanismos utilizados foram variados, como o empreguismo - colocar parentes e amigos em posições de poder e distribuir cargos públicos entre colaboradores políticos, eram práticas frequentes nos governos estaduais - que além de constituir uma for

ma de pagamento por serviços políticos, assegurava a continuidade desses serviços. A continuidade do oligarca era fundamental pois podia implicar na perda dos cargos e empregos de muitos seguidores. A rede de lealdade foi um elemento importante na permanência das oligarquias locais e estaduais no poder. Apesar da impossibilidade de reeleição consecutivas, intervenção federal, demonstrações de insatisfação e tentativas de substituir o domínio político da oligarquia pelo domínio político de um militar, nota-se que o resultado frequente das intervenções não foi o fim do sistema mas, a substituição de uma oligarquia por outra.

A razão de ser da continuidade da política oligárquica reside na combinação entre um aparelho político montado em bases estaduais, e no interior dos Estados em bases municipais, com um sistema profundamente desigual de classes, ancorado numa distribuição concentrada da terra.

Esta estrutura, na forma em que se verificou, dependeu de maneira fundamental do coronelismo, da irrelevância política das classes sociais urbanas sobretudo a burguesia, a pequena burguesia e o proletariado e da inexistência de condições sócio-econômicas que propiciassem o advento de uma nova ordem social.

Só com a defesa dos preços do café reformulando o princípio do não-intervencionismo estatal difundiria a idéia de que ao governo caberia a propulsão do progresso e o zelo pelo bem-estar e desenvolvimento de todo o país. Andando mal as coisas no resto do país, imputar-se-ia o fato à excessiva descentralização que impedia o governo federal, de desempenhar seu papel primordial de protetor e amparo aos mais fracos.

Vai-se fazendo visível o enfraquecimento das bases federalistas e a necessidade de reformulação do sistema político republicano. A maior prova é a revisão da Constituição, promovida pelo Executivo em 1926 e que ampliava as faculdades e direitos do governo central ante os Estados.

O excesso de federalismo passou a caracterizar nossa estruturação estatal, criando situações que foram frontalmente combatidas na órbita política e doutrinária. Até que, Artur Bernardes na Revisão Constitucional (1925-26) alterava o caráter do

federalismo⁽⁶⁾ restringindo, como se pretendia, a autonomia dos Estados Membros, em prol da dilatação da competência da União.

Desde êsse instante, incluía-se progressivamente, para o fortalecimento do poder central. Como afirma Pedro Calmon referente à mudança de direção operada

"cerceados os Estados na sua expressão legislativa, imbuido o governo central de novas convicções sociais (regulamentação de atividades econômicas, leis sociais deduzidas da nossa adesão ao Tratado de Versalhes) ocasionalmente armado também do Estado de sítio para julgar os movimentos de 1922-1924, não mais se interrompe o processo de centralização".(7)

O fortalecimento do poder central e a subsequente formação de uma burocracia pública foram também processos postos em marcha antes de 1930. Como salientou Mario W.Vieira da Cunha a guerra de 1914 implicou numa transferência do centro de decisões da política cafeeira de Londres para N.York, e em termos mais gerais, na ascensão política e econômica dos Estados Unidos, cuja política estava mais orientada no sentido do relacionamento com o governo federal.

E a própria guerra de 14 incidiu sôbre a estrutura política brasileira, exigindo o fortalecimento do poder central e, em particular das forças armadas. Em consequência, houve uma grande ampliação do serviço público federal. As pessoas cuja atividade principal era pública passaram de 186 mil em 1920 para 483 mil em 1940. Isto implica que já em 1920 havia uma classe bastante numerosa de servidores públicos civis e militares ligados diretamente ao aparelho do Estado Central e, conseqüentemente, afetada pelas decisões políticas nacionais sôbre as quais não tinham qualquer contrôle.

Aquela lei fundamental (1925-26), apesar da revisão, não resistiu ao impacto das exigências para ser substituída, após 1930, pela constituição de 1934. Processou-se sensível alteração na es-

(6) Cf. Comentários à Constituição Federal de Rui Barbosa, 1932, 1º volume, pág. 70-71.

(7) Pedro Calmon, Curso de Teoria Geral do Estado, pág. 28.

trutura estatal. Houve uma compressão exercida sôbre os Estados
Membros. Paralelamente ampliou-se a faixa de atuação da União. Era,
praticamente, o fim do federalismo, inaugurado no Brasil pela
Constituição de 1891. Dilatou-se, a competência legislativa da
União. Reservou-se, pela extensão dos poderes diferidos ao governo
central, um setor limitado ao constituinte do Estado Membro. À
Camara dos Estados-Membros, o Senado Federal, imprimiu-se o cará-
ter de "órgão de coordenação de poderes" com as funções legislati-
vas sensivelmente restringidas.

Ao mesmo tempo em que se limitava a autonomia dos Estados-
Membros, intensificava-se, através dos novos preceitos constitucio-
nais até a autonomia municipal, o que colaborava para o descenso
do federalismo.

Esta co-relação entre federalismo e municipalismo, por
sinal, é focalizada por Carneiro que:

"lembra desenvolver-se este por vezes, com a centraliza-
ção, como compensação: em 1834, com o Ato Adicional, sob
o federalismo baixou o municipalismo; em 1840, com a Lei
de Interpretação, decaiu o federalismo, cresce o municipa-
lismo; em 1891, proclama-se a autonomia ampla dos Estados-
chega-se a falar na sua soberania - e define-se a autono-
mia dos municípios com restrição considerável; em 34 e
1937 sofrem os Estados limitações, que se procuram compen-
sar "enganadoramente", mediante novas garantias concedi-
das aos municípios"(8).

A constituição de 1934, porém, foi elaborada sob a mais
diversas e estranhas influências, ressentindo-se de falta de defi-
nição e sem resistência para opor-se ao surto ditatorial que se
espalhava no mundo.

O golpe de 1937, com a carta da mesma data, cortou nossas
reivindicações democráticas, para iniciar o largo período do
Estado Novo, em que se consagrou a hipertrofia do Poder Executivo,
em que se esmagaram as franquias individuais, em que a organização
estatal máxima viveu um interregno unitário.

(8) Levi Carneiro, Organização e o Federal, 1953, pág. 25-27.

Aliás, o período ditatorial, durante oito largos anos, cooperou para aquela ampliação, favorecendo a hipertrofia da administração federal. E a partir de 1937, os órgãos governamentais centrais passaram a ocupar o espaço deixado pelo retraimento dos Estados-Membros, e, por isso, toda tarefa nova que surgisse correspondia a um acréscimo na órbita das dilatadas atribuições do governo central.

Caracterização das três fases

a) Governo Provisório - intervenções nos Estados Federais - 1930-1934.

Em face das modernas necessidades sociais surgiu em larga escala a figura do Estado intervencionista, amputando-se muito da competência reservada antes aos Estados Membros.

Reflexo e ao mesmo tempo parte constitutiva de um conjunto de transformações que ocorre na sociedade brasileira, os acontecimentos que se desenrolam em poucos meses, entre meados de 29 e 30 e nos primeiros anos após 1930, não podem ser entendidos sem que se faça um balanço embora esquemático da estrutura social e econômica da República Velha e da posição de São Paulo no contexto da sociedade.

A sociedade brasileira nessa fase tem sido definida, simplificada, como um organismo social em que predominam os interesses do setor agrário - exportador, voltando para a produção do café, representado pela burguesia paulista principalmente. Este setor tinha seu destino vinculado diretamente ao jogo de forças dos grandes centros consumidores que lhe era impossível controlar porque dependente estava de uma mercadoria sujeita às oscilações de preço no mercado internacional.

Durante os primeiros anos da República, o mecanismo da desvalorização cambial, colocou a burguesia cafeeira em situação particularmente difícil, resultante da superprodução que começava a surgir no mercado internacional.

A política econômica de "valorização" dos produtos agrícola

las mais diretamente o café, que nasceu como o corolário do apêlo ao capital estrangeiro, é a forma pela qual se concretizou a relação de dependência entre os grupos financeiros e a burguesia do café tornando-a especialmente vulnerável às crises internacionais.

Ao mesmo tempo, dominante e dependente, a burguesia cafeeira impôs sua hegemonia social e política. Não se formou o setor industrial que apresentasse uma oposição aos seus interesses.

Como nos coloca Boris Fausto:

"não se trata apenas de apontar a inexistência de oposições entre a burguesia agrária e o setor industrial, mas de acentuar o fato de que as perspectivas transitórias de investimento que oferecia a atividade industrial impediram a formação de um grupo social estável, dotado de coesão interna, capaz de oferecer um programa político que tivesse em vista especialmente seus interesses a rigor. Existiam atividades industriais, porém, não se pode falar na existência de uma burguesia industrial".(9)

A organização social da Velha República é marcada pela predominância do setor agrário-exportador, pela inexistência de uma luta nítida de facções no interior da burguesia entre o setor agrário e o industrial, pela fraca integração nacional, pelo caráter secundário das oposições pois mesmo os grandes conflitos não abalaram os fundamentos do poder, pois, o que se verifica, é um equilíbrio entre as várias tendências burguesas da sociedade brasileira.

Quando inicia os primeiros anos de 30, a burguesia do café está deslocada do poder, em consequência da crise econômica; as classes médias não tem condições para assumir seu controle, os "tenentes" fracassam como movimento político autônomo, o setor industrial não se encontra em condições de ajustar o poder a seus interesses e o café, apesar das crises, continua a ser um produto básico da economia.

Nestes anos que se seguiram à implantação do Governo Provisório, a cisão entre tenetista e constitucionalistas marcou o período. Os primeiros desejando que Vargas continuasse no poder, até

(9) Boris Fausto, "A República de 1930" em Brasil em Perspectiva, (São Paulo:Difusão Européia do Livro, 1973), pág. 231.

que mudanças tradicionais fossem efetuadas, e os outros conservadores e moderados reivindicando uma constituição.

O período que medeia entre 1930-1934 se caracteriza pelas disputas entre o tenentismo e os quadros políticos tradicionais, enquanto Getúlio procura manter uma posição de aparente equilíbrio, acima dos grupos. Ao incluir grupos oligárquicos, decretou limites estreitos a Revolução de 30 no campo sócio-econômico. A oligarquia também cobrou pela sua participação. Não houve modificações fundamentais na infra estrutura-econômica. (10)

O primeiro Ministério de Vargas era constituído, majoritariamente por antigos políticos e por membros da elite econômica do país (na fazenda - Whitaker, banqueiro paulista; na agricultura, Assis Brasil - estancieiro gaúcho; na pasta do exterior, Afrânio de Melo Franco, político mineiro que dominava a zona da Mata, na educação, Francisco Campos ex-secretário de Minas, etc).

Logo após a Revolução de 30, os tenentes assumem posições: Tavora, controla do Espírito Santo para cima, e João Alberto torna-se interventor em São Paulo e embora não rompendo os limites impostos pelo sistema, passaram a apresentar um conteúdo mais radical ao propor nacionalização de bancos, reformas trabalhistas até propor, por receio de derrota o prolongamento da intervenção estabelecida em 30.

Como coloca, Edgard Carone:

"não há uma ação tenentista coerente, um pensamento estruturado e como movimento destituído de coesão interna, impondo-se, de cima, ao conjunto da sociedade; não tinha condições de conseguir apoio de qualquer categoria social". (11)

Em resposta aos momentos de radicalismo dos "tenentes" ,

(10) A composição de classe da liderança da Aliança Liberal foi analisada por Boris Fausto, op.cit., que também sublinha as suas vinculações com a propriedade da terra e a existência no seio dela, de vários caciques políticos da República Velha, pág.31.

(11) Edgard Carone, Revolução do Brasil Contemporâneo (São Paulo : Col:Buriti, 1965) pág.111.

ameaçando afastar do poder os quadros tradicionais, concretiza-se as campanhas a favor da reconstitucionalização do país.

Vargas com a sua vocação civilista e o seu espírito de desgastar as forças que pudessem romper com a ordem social, poe-se ao lado da reconstrução constitucional, talvez temeroso de que se desencadeasse um estado crônico de conflitos militares, ou mesmo civis⁽¹²⁾.

Começam eleições para a Assembléia Constituinte e permite o retorno dos exilados, que reassumem a direção da política estadual.

Elementos do Partido republicano e Democrático compõem uma chapa única para integrar a Assembléia constituinte. A Constituinte eleita em 1933 era composta de políticos do período pré-revolucionário, por políticos e "tenentes" emergidos da revolução, eleitos pelo povo e deputados classistas eleitos pelos sindicatos de patrões e empregados.⁽¹³⁾

b) Fase Constitucional - 1934-1937. Compromisso constitucionais e conciliações reais.

Da convocação e instalação da Assembléia Constituinte resultaria a Constituição de 1934, na qual se notava já uma ampliação da zona em que atuava a União, com a redução correlata do setor reservado dos Estados-Membros, mas que restabeleceu eleições diretas para a presidência.

Não há dúvida de que o período representava um passo a frente de vez que absorvia várias reivindicações e procurava refletir os princípios formulados por diversas correntes políticas. Ocorre, porém, que foi apenas uma trégua entre as forças em luta e, com a eleição de Vargas para a Presidência da República e a

(12) João Cruz Costa, Pequena História da República (Rio:1968), pág. 127.

(13) Hélio Silva, A crise do tenentismo p. 131 e 134 e L. Basbaum, História Sincera da República, Vol.III, pág. 71.

eleição da maioria dos Interventores para os Estados, vão amenizar as pressões existentes. Daí a sua curta duração pois já em 1935 , foi suspensa a aplicação da Constituição pela decretação do Estado de Sítio, e, em 1937, seria revogada por uma Nova Constituição.

Tudo levava a crer que São Paulo caminhava para nova projeção no cenário nacional mas ocorre o golpe de 1937. A série de agitações urbanas e as dissensões entre as oligarquias dos vários Estados ensejaram a Vargas o golpe de 1937.

Os três anos em que esteve formalmente em vigor foram de grandes lutas ideológicas e políticas entre os grupos de esquerda e os de direita. Vitoriosos estes em face do fracasso do levante de 1935, consolidavam o poder em 1937 através do estabelecimento do chamado Estado Novo, em que se postergavam as liberdades políticas, mas se acentuava o sentido de uma política social.

A burguesia industrial também não conseguiu impor-se nesses anos, tendo Vargas se mostrado dúbio em relação ao apoio do desenvolvimento industrial. Na verdade, a política de compromissos não lhe permitia contentar os interesses divergentes em jôgo. Enquanto não lhe pareceu o apoio das forças armadas, ele jogou com o apoio do setor moderno e do setor tradicional, este evidentemente mais forte, em virtude do controle que tinha da máquina eleitoral. A duplicidade da ação do governo só serviu para radicalizar as posições revolucionárias, agravadas pelo movimento de 1935 esmagado pelo governo e pela consubstanciada Ação Integralista e levou Vargas a dar o golpe de Estado em 1937 contra as radicalizações da esquerda e direita.

c) Estado Novo - fim da federação - Estado Unitário

O Estado Novo surgiu com um golpe dos dois movimentos, teve o apoio das forças armadas e deu a Getúlio Vargas amplos poderes para realizar o remanejamento da estrutura do Estado que a Revolução de 1930 vinha reivindicando. A política liberal foi substituída por um dirigismo estatal que favoreceu a indústria.

A primeira vista o Estado Novo significa a derrota de um

Legislativo, composto de boa parte de elementos das oligarquias rurais, velhas e novas, grupos ligados às finanças e profissionais liberais.

Pela Constituição de 1937, resultante do arbítrio dos donos do Poder, implantava-se o Estado Nacional, caracterizado pela supremacia do Poder Executivo sôbre os demais e pela hipertrofia das atribuições do chefe do governo. O presidente era definido como autoridade suprema do Estado, que coordena os órgãos representativos, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa e superintende a administração do país.

Esse golpe de Estado que instaurou no Brasil um governo forte foi preparado desde 1935. Na realidade Vargas e seus seguidores facilitaram a ação dos comunistas, ao mesmo tempo em que a fiscalizavam para obter um pretexto de conseguir medidas de exceção que favoressessem o golpe e, posteriormente, infiltrar elementos de sua confiança nos núcleos integralistas para realizarem trabalho idêntico. Na preparação do golpe compreendeu Vargas que seriam poucos os governadores que não o acompanhariam, desejosos que estavam de permanecer nos seus cargos e que seriam acompanhado pela maioria absoluta do seus ministros e dos chefes militares.

A constituição de 1937 era fortemente centralizadora, eliminando a autonomia dos Estados que passavam a ser governados por interventores nomeados pelo Ditador, desaparecendo seus hinos e bandeiras. O mandato presidencial que sempre fora de 4 anos passou a ser de seis; embora a Constituição mantivesse o sistema representativo de governo e um Parlamento formado pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, com os membros eleitos indiretamente, essas eleições nunca se realizaram e o Parlamento nunca se reuniu, ficando o ditador a legislar através de decretos-leis.

O chefe do Estado passou a ter uma série de funções legislativas que fortalecia grandemente o Executivo.

A dissolução do congresso permitindo amplos poderes a Vargas se dera sem qualquer oposição organizada fora do parlamento. O Presidente tinha o contrôle dos executivos estaduais. Proibia greves, criava contratos coletivos de trabalho, salário mínimo, eliminava a pluralidade sindical, estabelecendo que a organização sindi-

cal seria orientada pelo Ministério do Trabalho; criou a justiça do Trabalho e cuidou-se da elaboração de uma legislação "protecionista" do trabalho urbano.

Seriam aparentemente mais razoáveis as condições de trabalho e assistência social aos assalariados e, fato relevante, tais melhorias se dariam não mais como soluções dispersas e precárias, mas, numa "centralização das vias de solvência".

Como coloca Azis Simão:

"sindicatos, governos, patrões iniciaram a elaboração de novas vias institucionais de suas relações e mudanças se fizeram no sentido de complexidade e burocratização, da concentração por setores econômicos e da unidade, heteronomia e centralização organizatórias".(14)

E uma das mudanças seria significativa - de marginal ao Estado, passou o sindicato a integrar-se no próprio organismo estatal.

Os cinco primeiros anos do novo regime correspondem à progressiva mas definitiva consolidação do poder do Estado.

Pela nova carta, o Presidente dispunha de plenos poderes, legislativos e executivos; era-lhe permitido também demitir e transferir funcionários, reformar e afastar militares que representassem ameaça "aos interesses nacionais"; declarava estado de emergência em todo o território o que tornava possível ordenar prisões, exílio, invasão de domicílio, instituiu-se a prisão preventiva; tornava-se legal a censura de todas as comunicações.

Os interventores que substituíam os governadores, dependiam de nomeação do Presidente e dispunham, com êle, não só de poderes executivos e legislativos, eram também encarregados de aplicar nos Estados, as medidas em que implicava o estado de emergência, tarefa complementada pelas agências estaduais do Departamento de Propaganda. As políticas nos Estados dependiam, através do interventor, do recurso de controle que visava impedir qualquer concorrência com as forças armadas mantidas pelo governo federal.

(14) Azis Simão, Sindicato e Estado (São Paulo, 1966), pág.198.

Uma nova instituição, de funções aparentemente burocráticas, supervisionava, as atividades do interventor, o Departamento Administrativo, existente em cada Estado cujas principais atribuições consistiam no estudo e na aprovação das leis decretadas pelo interventor, na fiscalização de seus atos, orçamentos e gastos e correspondiam a diferentes técnicas de ação, de intervenção e controle que o governo de Vargas combinaria habilmente no plano da administração federal, ampliando os limites de manipulação do Presidente.

Os problemas econômicos e sociais dos primeiros anos do Estado Novo, eram de modo geral, os mesmos da fase anterior. As medidas para resolvê-los foram intensificadas, implicando em maior participação do Estado. A intervenção do Estado na economia se intensificou pelo estímulo à produção agrícola diversificada. Sob a hegemonia do Estado instaurou-se, definitivamente, nessa fase, a legislação que regulava as relações entre operários e trabalhadores de um lado e patrões de outro, buscando novas formas para a resolução de seus problemas e relacionando sindicato, patronato e Estado. Essa maior intervenção do Estado implicava em maior controle da atividade política dos trabalhadores.

Esse rompimento com o liberalismo da Primeira República e a caminhada para o estatismo que levaria no entanto ao equacionamento de problemas nacionais de grande magnitude como os de petróleo, siderurgia e energia elétrica, tem suas primeiras manifestações antes mesmo do Estado Novo. A intervenção na esfera econômica é visível no setor da agricultura quando, com o Convênio Cafeeiro de 1935, os Estados cedem o controle de seu produto ao Departamento Nacional do café.

A criação de novos órgãos federais como o Instituto do Açúcar e do Algodão em 1933 e depois em 37 o do Mate, o do Pinho possibilita a ingerência da União em áreas sobre as quais os governos anteriores jamais tinham reclamado poderes.

Através do Ministério da Educação e Saúde, bem como do Ministro do Trabalho, supervisionava o governo federal áreas vitais antes mais restritas à competência dos Estados, cujo poder se en-

fraquecia uma vez que as influências regionais só se poderiam efetivar através dos canais do governo central.

E a autonomia pela qual se bateram os revolucionários de 1932 comprometia-se inexoravelmente, simbolizado afinal o seu término pela queima a quem procedeu Getúlio Vargas das bandeiras estaduais.

A centralização far-se-ia em todos os níveis: obedecendo aos ditames federais facilitariam os interventores o controle da vida político-administrativa do País.

Essas transformações, praticamente consolidadas até os fins de 1941, foi pelos quadros que criou, pelos efeitos econômicos e políticos, a verdadeira condição de possibilidade da hegemonia do Estado Unitário: introduzir os instrumentos de controle, que permitiram a definida centralização do poder e a integração nacional. As relações entre o governo central e os Estados foram regulamentadas de modo a eliminar os últimos resquícios de federalismo que caracterizava a República Velha.

SÃO PAULO NAS DIFERENTES FASES - PROBLEMAS E CONCILIAÇÕES

O regime federativo, dando maior flexibilidade à elite agrária, permitiu que o poder, exercido em nome de toda a nação, se concentrasse no setor cafeeiro, cuja pujança econômica, dinamizada, em parte, pela ação política assinalaria em certa sincronia entre o poder político e o econômico que caracterizou a história de São Paulo na Primeira República.

Alcançando São Paulo a almejada liberdade, negada pela centralização monárquica, tudo se faria no sentido de favorecer-lhe a hegemonia política: a Constituição de 91 estabeleceu a proporcionalidade de representação na Câmara Federal em relação à população quando São Paulo já era um dos Estados brasileiros mais populosos, além do sufrágio universal e da eleição presidencial direta pela maioria de votos.

Ora, essa extensão do voto à população, que teoricamente representaria a possibilidade concreta de participação da massa

eleitoral no processo político, revelar-se-ia na prática um benefício a mais para a classe dirigente que a utilizaria como meio de manter a eficácia e validade de sua posição perante a coletividade - a função eleitoral do "coronelismo", condutor da massa votante por ele dominada permitiria a montagem de sólidas e estáveis máquinas eleitorais que reforçariam o poder dos grupos estaduais dirigentes, a refletir-se no plano federal.

A hegemonia política de São Paulo no período analisado de corre repetimos, da identificação do governo com os interesses de uma classe: a agrária, em favor de cujas necessidades e desenvolvimento desenrola-se toda a ação federal. Seria a fase do "império dos fazendeiros" detentores não só do produto que representava a riqueza e pagava as despesas da nação, como do comércio, dos Bancos, meios de transporte, enfim de toda a vida econômica.

Seria ela o vetor ideológico e pragmático de uma política que, mesmo quando discordante, curvar-se-ia a suas imposições.

A própria "política dos governadores" iniciada por Campos Sales, acentuaria o processo em troca de tal autonomia, com os dirigentes dispendo de carta branca para agir sem qualquer intervenção da União, os Estados dariam ao Presidente da República o apôio que lhe permitiria a garantia e prática do poder. Essa combinação garantitia a São Paulo uma expansão econômico-política mais livre ainda, o que, em círculo vicioso e, a despeito de compromisso de apôio à União, permitia-lhe a condução da política nacional.

Mais ainda: a "política do café com leite" iniciada em 1906 com Afonso Pena e determinado o revezamento de candidatos à Presidência apontados por São Paulo e Minas Gerais amplia o quadro de indicações sôbre a importância paulista no plano federal, nas três primeiras décadas do século.

Dentre essas indicações são ilustrativas aquelas que se referem a manifestações ditadas pelo ressentimento de outros Estados, havendo quem se queixasse de que,

"mesmo nos municípios mais recuados do Norte, só eram eleitos vereadores os elementos simpatizantes dos paulistas"

Após a Revolução de 30 a grande característica de São Paulo será do ponto de vista econômico, a de se ter tornado um Estado predominantemente industrial.

A atividade industrial inicia sua marcha ascensional não em oposição mais como resultado da riqueza agrícola. A esta coube motivar, o crescimento de mercado consumidor proporcionando um capital excedente à procura de investimentos fora da atividade agrária e aguçando o espírito empresarial que já vinha apurando na empresa cafeeira: inexpressiva em São Paulo no período monárquico, razoavelmente fortalecida durante a Primeira República, a indústria intensifica-se em progressão geométrica a partir de 1930.

De 1900 a 1920 o parque industrial paulista expandiu-se rapidamente a taxa de crescimento anual de 8% e havia quatro mil estabelecimentos industriais que empregavam oitenta e quatro mil operários.⁽¹⁵⁾ De 1934 a 1938 o crescimento do processo de industrialização atingia a 80% mais especificamente em 1937 a produção industrial tendo como base o ano de 1929 havia aumentado 50%.^(15a)

Na análise de São Paulo nos primeiros anos de 1930, utilizando marcos econômicos poder-se-ia considerar a grande depressão acarretando a perda de expressividade do café como modernizador de fatores de produção e o impulso industrializador. Utilizando marcos políticos destacar a assincronia entre a representatividade econômica e política.

Dessa forma caracteriza-se São Paulo no período posterior a revolução de 30 com uma superioridade econômica crescentemente distanciada das demais unidades da federação que não é acompanhada por uma atuação política em âmbito nacional.

Em São Paulo o descontentamento causado pelo crescente desequilíbrio entre o poder político e o econômico, e a irritação que a atividade centralizadora provocaria traduziam-se no crescimento contínuo da idéia federalista e republicana, a ponto da primeira ,

(15) Aziz Simão, op.cit.,pág.14.

(15a) Celso Furtado, Formação Econômica do Brasil, (Rio:Fundo de Cultura, 1959,)pág. 233.

exacerbando-se, confundir-se como separatismo.

Perdida também estava a prerrogativa a que se habituara São Paulo de negociar diretamente empréstimos estrangeiros para melhoramentos públicos ou para o financiamento do café.

A perda de prerrogativas seria vivamente sentida em São Paulo onde a pujança econômica ressaltava mais vivamente a irônia da possibilidade de dirigir-se o próprio destino.

E mais, o senhor Getúlio

"ainda pensa que isto aqui é um fundo do quintal do governo como nos saudosos tempos quando São Paulo humilde e súplice, não tinha voz ativa nos Conselhos do Poder"... (16)

A assincronia entre poder político e econômico era vivamente sentida pelos paulistas e à vista de tais circunstâncias, for talecia-se a idéia de que não convinha a São Paulo entrar com capital e trabalho e em contrapartida, receber administradores de outras terras e leis formuladas por gente estranha .

As queixas e as demonstrações desse estado de coisas sucedem-se: argumentava-se lembrando que as grandes distancias impediam uma administração eficaz e que as diferenças regionais impossibilitavam a uniformidade administrativa pretendida pela centralização.

Vozes levantavam-se na Assembléia contra tal estado de coisas.

"Negam-nos tudo. Quando queremos progredir ostentam-se contra nós os anéis da engrenagem centralizadora; ocupam nossos empregos com gente estranha à nossa vida, aos nossos interesses e aos nossos meios de ação".(17)

É o que se depreende de outros comentários da época:

"raro o dia em que não se houve uma queixa amargamente articulada contra o governo central pela maneira desairosa para os bríos com que dirigia e zelava dos paulistas".(18)

Em São Paulo essa repulsa quanto ao afastamento do poder dos quadros tradicionais, foi mais ampla, em virtude da marginali-

(16) O Estado de São Paulo de 20/10/1946.

(17) Alberto Salles, A Pátria Paulista. s.editora, s.data, pág.148.

(18) Alberto Salles, op.cit.,pág.148.

zação da burguesia paulista, por parte do poder central, expressa da na campanha em favor de um interventor civil e paulista e o progressivo alijamento da política paulista no plano federal (Moraes Barros da Pasta da Agricultura e Viação não conseguiu firmar-se no Governo Provisório e a demissão de Whitacker na Fazenda), e dá um caráter reacionário às disputas com o poder central, que em outras áreas não apresentou a mesma profundidade.

Assim, a Revolução Constitucionalista de São Paulo em 1932 teve o caráter de um movimento pró-constituição, mas revelava também uma oposição contra a tendência centralizadora do Governo, que retirava dos Estados a autonomia de que vinham gozando desde a Proclamação da República. Os tenentistas conseguiram, no entanto, impor-se durante os primeiros anos e a revolução malograda. Mas, em 1934, o Governo promulgou uma Constituição e o governo caminhou na direção do compromisso com os velhos interesses.

O controle central se tornava evidente: a despeito das compras de café feitas pela União terem evitado a ruína total dos fazendeiros, as medidas subsequentes desagradavam-lhes. Rompe o Partido Democrático com o governo federal e constitui em 1932, com o Partido Republicano (até então seu inimigo) a Frente Única Paulista com o objetivo de "entregar São Paulo a si mesmo".

Constituição, autonomia, legalidade são palavras proferidas por todos e só as eleições e reconstitucionalização do país preservaria uma parte da grande independência de que havia gozado os Estados.

A aliança que a Frente Única procurou com a oposição de outros Estados, particularmente Minas e Rio Grande do Sul, sofre vacilações e impasses que a desgastam.

"São Paulo precipita os acontecimentos desencadeando a revolução. A pressão do governo central e o receio de uma nova situação recolonizadora leva o situacionismo de Minas e Rio Grande do Sul apoiar Vargas. A Revolução estava derrotada".(19)

A luta, as privações que eram impostas pelas contingências da guerra à população do Estado rebelde levaram-no a posições políticas cada vez mais radicalizadas; daí surgem acusações feitas pelo Governo Federal aos paulistas de reacionários, porque os rebeldes eram acusados de querer restaurar a Velha República, de separatistas, por serem acusados de desejar a Independência de São Paulo. E estes por sua vez, acusavam o Governo Federal de querer perpetuar a Ditadura, a centralização e de querer tratar São Paulo como um Território ocupado.

Os Paulistas apresentavam-se como defensores da legalidade, da necessidade de restauração de um regime constitucional, e muitos chegaram a exigir a separação com a transformação da Federação em uma Confederação.

Mas, ao optar pela luta armada de 1932, São Paulo expressa a revolta de todos os setores da "aristocracia do café" como a do grupo industrial mais destacado do país. O esmagamento pelas armas da revolução de 32 não liquidou o grupo cafeeiro, mas o governo central se viu obrigado a ouvir "os interesses de São Paulo" e Vargas adota medidas para ajudar o setor cafeeiro.

Um breve interregno pareceu sustar o processo centralizador. Se os revolucionários paulistas foram militarmente derrotados, conseguiram no entanto o atendimento do seu objetivo: a restauração em parte da ordem constitucional.

Conciliações também se deram entre 1933 e 1938, reassumindo a responsabilidade pelo problema do café, a União tomaria medidas para a sustentação do produto básico: na história do café nenhum governo tomou tantas medidas a favor da cafeicultura como Vargas e os interventores João Alberto e Waldomiro Lima comprando e destruindo os estoques concentrados nas mãos dos governos estaduais.

Na verdade esta drástica atitude era também profundamente política: não sobreviveria o governo que abandonasse os fazendeiros possuidores mais do que lavouras: eram os que controlavam o eleitorado.

O processo de industrialização delineia-se com mais firmeza nos fins da década mas, o contínuo aumento de meio circulante

verificado a partir de 1934 e a baixa do poder aquisitivo no exterior serão estímulos à indústria que entre 1934 e 38 cresce cerca de 80%.

Como é de se presumir as relações de trabalho e produção tornam-se mais complexas, emergindo do processo a classe do operariado, com novas reivindicações e diferentes formas organizatórias.

Quando as novas forças políticas se firmam no poder o operariado paulista manifesta-se contra a grave situação econômica, o desemprego etc. mostrando que seus problemas não se identificam com os das classes dominantes.

O movimento grevista atuante é interrompido com o Estado de Sítio motivado pela revolução de 32 e depois diminui com a recuperação industrial, que se observa a partir de 34 e com a instalação do Estado Novo.

Armando de Salles Oliveira é preso e exilado, os partidos políticos são dissolvidos e São Paulo volta do regime das intervenções federais. Atuam então como delegados da União os interventores Ademar Pereira de Barros (1938 a 1941) e Fernando Costa (1941 a 1945).

A volta à legalidade em 1946 representaria um hiato em alguns aspectos do processo centralizador. Mas, a constituição de 1946, elaborada por constituintes, que na sua maioria provinham dos quadros governamentais do Estado Novo, não tocou naquela estrutura e afinal, a incorporou ao Governo Federal.

Como coloca Paulo Machado Horta,

"pode-se incluir essa assimilação federal da máquina administrativa unitária entre as causas determinantes da atual hipertrofia da administração federal"(20)

A configuração estatal, consagrando o Estado intervencionista e dirigente, veio fortalecer a competência da União, em detrimento da autonomia das entidades componentes.

Em síntese:

- 1) A Revolução de 30 ilustra claramente o cenário da época

(20) Paulo Machado Horta, "Problemas Gerais do Federalismo" Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1958, pág.29.

ca, levando pois a Nova República a se identificar fielmente ao centralismo.

2) Acentuando a centralização política-administrativa-re tiraria o governo federal, gradativamente e em proveito próprio, a autonomia de que gozavam os Estados na República Velha e que, até certo ponto, fizera de São Paulo o polo hegemônico do país.

Esse processo que alcança os nossos dias sofreria breve período de arrefecimento como em 1934, sem contudo retornar-se ao sistema descentralizado, à federalização da Primeira República.

3) O fortalecimento do Estado Nacional e a diminuição do poder político e econômico dos Estados facilitou a organização da política ao redor dos interesses de classes sociais diferentes, es treitando os horizontes da política oligárquica.

4) A fundação de partidos políticos inclusive os contrários as oligarquias locais, evidentemente, não significou, por si só, o fim da política oligárquica, não eliminou o papel político dos Estados. As bases organizacionais da política dos governadores, ainda que bastante desgastadas pela tendência mais centralizante da ditadura de Vargas, permaneciam.

Todavia a principal tendência revelada pelo tempo na luta do federalismo versus centralização é a consagração do estado intervencionista.

Nesse sentido é lícito dizer que no período em análise o processo centralizador iniciado em 1930 manteve a sua continuidade. Sofreador da autonomia estadual acentuaria o que, a nosso ver, é uma característica da História Paulista dessa face: a assincronia entre o poder econômico que São Paulo desfruta e o poder político de que não dispõe.

Isto nos leva a colocação de que o Estado em, toda a sua história recente - 1930-1945, vem apresentando como alternativa o autoritarismo que faz nascer uma burocracia poderosa, de mar cadamente centralizadora que ao invés de obstaculizar o processo de hegemonização do Estado em relação à sociedade muito contrariamente, reforça tal tipo de tendência que tem como lógica o centralismo e a verticalidade do poder.

CAPÍTULO III

ORGANIZAÇÃO POLÍTICA DE 1930 a 1945

A análise nos capítulos anteriores nos remeteu para os processos mais gerais da sociedade, indicando-nos a impossibilidade de compreensão do processo de organização e administração do ensino em si, sem as relações sociais que se estabelecem no processo desde a produção até o modo pelo qual os homens regulam e organizam sua existência em forma de regime político.

O Estado, como conceito mais geral, é a forma que assume um dado agrupamento social, cujo conteúdo são a produção, distribuição e consumo de bens, mas também as relações que os homens estabelecem a partir daí, realizadas em organismos sociais como as empresas, as famílias, os meios de comunicação, as instituições de representação profissional etc. e principalmente os organismos do governo chamados públicos.

Como para Gramsci o Estado não é só o "aparelho governamental" como também o aparelho "privado" de "hegemonia" ou sociedade civil.

Afirma que a identificação entre Estado e governo se dá pela "reapresentação da forma corporativa-econômica, isto é, da confusão entre sociedade civil e sociedade política, pois deve se notar que na noção geral de Estado entram elementos que também são comuns à noção de sociedade civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, he-

gemonia revestida de coerção".⁽¹⁾

Neste capítulo, vamos fazer um resumo da organização política na 2ª República e em particular em São Paulo, como elemento para interpretar a organização administrativa do ensino no período em foco. Esse procedimento se impõe porque é preciso mostrar que a centralização crescente e a dependência dos Estados levou ao desaparecimento da federação e teve reflexos marcantes na administração do ensino, principalmente no Estado de São Paulo onde mais forte era a inquietação pela perda de hegemonia no plano federal.

O Estado que nasce em 1930 e se configura ao longo da década deixa de diretamente representar os interesses de um dado setor da sociedade.

Em consequência da crise econômica, a burguesia do café está deslocada do poder, as classes médias não tem condições para assumir seu controle.

Como salienta Leoncio Basbaum:

"a revolução de 30 não trouxe grandes transformações econômicas e sociais. As classes permaneceram onde estavam. Apenas a burguesia agrária cafeeira, que governara o país trinta e seis anos, fora definitivamente alijada do poder, substituída que foi por grupos indefinidos, outros setores burgueses e por uma nova burguesia industrial, todos partilhando o governo que era antes exercido com exclusividade pela aristocracia cafeeira paulista".⁽²⁾

Os interesses regionais continuavam existindo, mas perderam autonomia e não se projeta de forma imediata na política.

Em 03 de novembro de 1930 assumia Vargas a chefia do Governo Provisório e em 11 decretava a lei que regeria o País. Instalado no Catete, não foi possível a Vargas, logo, libertar-se da pressão da ala dos revolucionários.

(1) Cf. Gramsci, A.M. A Política e o Estado Moderno, (Rio: Civilização Brasileira), 1968, pág. 147-149.

(2) Leoncio Basbaum, Hist. Sincera da República, pág. 184, (São Paulo: Edit. Alfa Omega), s/d.

Com a vitória da revolução, os tenetes apossam-se dos governos estaduais e tornam-se interventores de fato. A esse tempo João Alberto era interventor em São Paulo. Nessa ala revolucionária misturavam-se contraditórias ideologias, com tendências nacionalistas, e que na ocasião, se consubstanciavam apenas na manutenção da ditadura, a fim de que ele pudesse realizar as reformas da política e da administração herdadas da situação anterior, na República Velha, como logo começou a ser chamada, e sobretudo eliminar do poder as oligarquias estaduais. Propunham, assim, uma forte centralização do poder.

Agitavam-se, porém, os grupos políticos representativos das velhas oligarquias defensores agora da federalização do País. A estes respondia Vargas dizendo que era, mister, antes da reconstitucionalização do País, proceder-se "a capina do terreno das ervas daninhas que o esterelizavam", pois os que desejavam o regime constitucional eram as "carpideiras saudosistas das delicias fáceis do poder" ou os "incorrigíveis doutrinários alheios às realidades nacionais". (3)

Contudo, o governo federal assume o papel de árbitro das diferentes disputas locais, embora dependa das novas oligarquias que se vão formando ou sobem ao poder, sobretudo nas regiões mais atrasadas e que não tem a força do núcleo social mais coeso, o grupo cafeeiro de São Paulo, desalojado do poder.

Crise econômica e política levam o país a uma contínua instabilidade. A isso acrescenta-se o abuso dos interventores e as restrições das máquinas administrativas estaduais contra eles. A realidade é mais complexa, pois o que existe além da oposição, é a ofensiva das oligarquias junto a Vargas num momento em que São Paulo e outros Estados esperam inverter uma situação através da pressão sobre o Governo Provisório.

As oligarquias estaduais, embora reagindo de maneira diferente se unem, tanto nos Estados como no plano federal.

(3) José Maria Bello, Panorama do Brasil, (Rio) 1936, pág. 398.

Como salienta Carone a luta por posições e privilégios políticos representa atrito local, que tomará amplitude nacional:

"na difícil investidura a que o guindaram os acontecimentos revolucionários, o senhor Interventor tem feito uma administração notável pela desorganização dos serviços do Estado, pelo desperdício dos dinheiros públicos, pelo desamparo dos sem-trabalho, pelo afastamento dos filhos da terra".(4)

"Sabemos que nossa mesma mentalidade não nos perdoa a ânsia que manifestamos pela convocação da Constituinte, conquanto o retorno à ordem constitucional, no menor prazo possível, não represente apenas o sentir de um grupo ou de uma região senão as aspirações dos corações".(5)

Acentuava-se, porém a cisão entre os revolucionários e os grupos políticos e econômicos poderosos do país, principalmente os de São Paulo onde mais fortes eram a inquietação, pois São Paulo que perdera a hegemonia no plano federal, sentia-se presa dos revolucionários. E agora, os mais irritados antigetulistas eram precisamente os que haviam apoiado Vargas e a revolução, os políticos do Partido Democrático (que querem dominar João Alberto e logo após rompe com ele), esbulhados do poder em proveito de interventores militares estranhos do Estado.

Pelo decreto 19.398 de 11.11.1930 instituiu-se o governo Provisório dos Estados que exercerá discricionariamente em toda sua plenitude as funções e atribuições do Poder Executivo e Poder Legislativo. É confirmada para todos os efeitos, a dissolução do Congresso Nacional, das atuais Assembléias legislativas dos Estados, Câmaras Municipais e quaisquer outros órgãos legislativos ou deliberativos existentes.

Todas as nomeações e demissões de funcionários efetivos, interinos ou em Comissão, competem exclusivamente ao chefe do Go-

(4) E. Carone, A Segunda República, (São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1973), pág. 22.

(5) Idem, pág. 26.

verno, que também manterá em pleno vigor todas as obrigações assumidas pela União, Estados ou Municípios em virtude de empréstimos ou operações de crédito público.

O governo provisório nomeará um interventor federal em cada Estado cabendo-lhe exercer, em t^oda plenitude o poder executivo e o poder legislativo, salvo para aqueles já organizados em os quais ficarão os respectivos presidentes investidos dos poderes aqui mencionados.

O interventor terá, em relação à Constituição e leis estaduais, deliberações, posturas e atos municipais, os mesmos poderes que por esta lei cabem ao Governo Provisório, relativamente à Constituição e demais leis federais, cumprindo-lhe executar os decretos e deliberações no respectivo Estado.

O interventor nomeará um prefeito para cada município, que exercerá aí t^odas as funções executivas e legislativas, podendo o interventor exonerá-lo quando entender conveniente, revogar ou modificar qualquer dos seus atos e resoluções e dar-lhe instruções para o bom desempenho dos cargos respectivos e regularização e eficiência dos serviços municipais.

Assim, cada Estado:

- fará adotar um tipo único de escrituração que deverá ser mantido rigorosamente em dia e um padrão único de orçamento.
- seus interventores manterão, com a amplitude que as condições locais permitirem regime de publicidade dos seus atos e dos motivos que o determinarem, especialmente no que se refere a arrecadação e aplicação dos dinheiros públicos, sendo obrigatória a publicação mensal de balancetes da receita e da despesa.
- os municípios fixarão semanalmente em edital o movimento de entrada e saída, semanalmente um balancete e semestralmente um relatório.

-cada Interventor mandará proceder o estudo da organização administrativa do Estado procurando melhorar e facilitar os serviços, reduzir os quadros do funcionalismo, proporcionando-lhe as vantagens e garantias necessárias.

O governo provisório por seus auxiliares do governo Federal e pelos interventores dos Estados garantirá a ordem e segurança Pública, promovendo a reorganização geral da República. (6)

Foram instituídos também os Conselhos Consultivos em cada Estado com 5 membros, 3 dos quais nomeados pelo Interventor: dentre os maiores contribuintes, um indicado pelo prefeito e um de livre escolha do interventor.

São suas competências:

- colocar, por escrito, os recursos de atos do Interventor;
- emitir parecer escrito sobre as consultas que lhe propuser o respectivo interventor;
- sugerir providências que julgue conveniente à boa marcha da Administração.

É vedado aos governos dos Estados (interventores) como aos municípios, sem prévia autorização do Governo Provisório mediante parecer do Conselho Consultivo:

- alterar a competência tributária, criar impostos novos;
- contrair empréstimos;
- criar cargo ou emprêgos, aumentar vencimentos;
- conceder inseqção de impostos;

(6) Este é o preceituário vulgarmente conhecido como "Lei dos Interventores, convertida em de direito pelo artigo 18, das Disposições Transitórias da Constituição de 1934, e que nos regeu de 1930 a 1934.

- promulgar orçamento de receita ou de despesa;
- emitir honus destinados a circular como moeda;
- modificar ou derrogar a constituição ou lei orgânica.

No setor judiciário ficam também criados o Conselho Nacional Consultivo e o Tribunal Especial, sendo este último para processo e julgamento de crimes políticos, funcionais e outros que serão discriminados na lei de sua organização.

A administração dos Estados obedecerá os seguintes preceitos:

- os interventores se empenharão em realizar o equilíbrio orçamentário;
- a receita deverá ser orçada sobre a base média da renda apurada nos 3 exercícios anteriores;
- haverá só uma secretaria Geral do Estado nos Estados cuja arrecadação não tenha excedido de dez mil contos;
- os governos dos Estados farão publicar, no órgão oficial diariamente o balancete de entrada e saída do dinheiro da Tesouraria da Capital; mensalmente balancete da receita e despesa e um balancete completo do semestre com cópia ao Governo Provisório por intermédio do Ministro da Justiça.

Mas, as próprias circunstâncias (confusão geral, insatisfação, como manter-se no poder, sobrevivência nacional; produzir, exportar e importar em meio de uma crise econômica internacional, organização política dos estados, necessidade de satisfazer amigos, pagar o preço da adesão revolucionárias sem provocar os inimigos mais fortes - os paulistas) se encarregariam de dar programas ao novo governo:

A situação política dos Estados foi aos poucos sendo resolvida com a nomeação desses interventores, alguns já se haviam

empossados por conta própria, e confirmados por ato do governo federal. Começa o país em 1931 a viver politicamente. Os novos partidos que se vão formando são apenas novas máscaras para os antigos partidos republicanos estaduais. Os fazendeiros, os senhores proprietários de terras prendem-se aos novos chefes que deverão defender seus interesses junto ao governo central.

A resposta à ofensiva até certo ponto radical dos "tenentes" ameaçando afastar do poder os quadros políticos tradicionais, e ao poder discricionário do Executivo, concretiza-se nas campanhas a favor da reconstitucionalização do país e na unificação das facções locais, sob forma partidária ou de frentes-únicas.

Em São Paulo, a repulsa ao tenentismo inseriu-se em um contexto mais amplo, pois o móvel básico da disputa se localiza na marginalização do conjunto da burguesia paulista, por parte do poder central, expressa em outros episódios de luta, na campanha em favor de um interventor civil e paulista. Esta marginalização que ocorreu desde os primeiros dias também se dá no plano federal com o progressivo alijamento da política paulista, de nomes que ocupavam as pastas e que dá um caráter explosivo às disputas com o poder central, que, nas outras áreas do país, não tiveram a mesma profundidade.

Interventor civil e paulista foi o slogan daquele momento em São Paulo. Por fim, Vargas atendeu ao desejo dos paulistas, nomeando um interventor paulista e civil, o ex-embaixador Pedro de Toledo. Mas a indicação de um interventor civil e paulista não adiantou muito para aliviar a tensão e o mal estar, existente sobretudo em São Paulo. Tampouco adiantaram as medidas que Vargas tomara nomeando comissões para elaborar o Código eleitoral e o ante projeto da Constituição, marcando até a data das eleições para maio de 1933. À opinião "liberal" do País, esses atos se afiguravam cheios de suspeição.

De outro lado julgavam que essas medidas revelavam fraqueza de parte de Vargas. Acostumado a contemporizar em suas astuciosas manobras, o Presidente dava a impressão aos seus adversários, de ceder, de fraquejar, o que os levava a se acreditarem fortes .

Desse modo, em 09 de julho de 1932, irrompia em São Paulo a revolução constitucionalista que contava, diziam com ligações em outros Estados, no Rio Grande do Sul, Minas, Pernambuco, no extremo Norte e até com o apoio de potências estrangeiras.

Numa atmosfera de entusiasmo, alimentado por marchas militares, criaram-se batalhões, recrutou-se a juventude das escolas em demanda do Rio de Janeiro. Mas, Vargas dominou rapidamente vários focos e sufocou qualquer tentativa de rebelião graças ao Estado de sítio e bloqueou o litoral paulista com a Marinha, concentrando forças em torno das fronteiras do Estado de São Paulo. O fácil passeio à Guanabara perderia a pretendida vantagem que, talvez, pudesse ter tido, de atingir a sede do governo e a revolução transformou-se em uma pequena guerra de trincheiras que durou três meses.

E o próprio episódio de 1932 representa revolta de todos os setores da burguesia paulista não tanto por razões estritamente econômicas (bem ou mal o governo vira-se obrigado a considerar o problema do café) mas, sobretudo por razões de natureza política.

E a Revolução de 1932 foi fruto da ligação de políticos despeitados do antigo regime ajustados com a disponibilidade militar. Sintomático é o fato de não haver sido maior o voluntariado paulista, em virtude da indiferença com que a classe operária, tanto urbana como rural, recebeu o movimento. "Dos quase duzentos mil operários de fábricas paulistas, muitos trabalhados pelo comunismo, a contribuição de voluntários para guerrear não foi mínima, foi nula".⁽⁷⁾ Esta revolução, ainda tão comemorada em certos círculos, foi a "utilização de sentimentos e princípios que se antagonizavam com o tenentismo. E o tenentismo era o que no governo existente persistia como revolucionário"⁽⁸⁾. Assim, a oposição à Revolução de 1932 teria decidido apoio do tenentismo que não possuía "um progra

(7) Cartede Mário de Andrade e Carlos D. de Andrade, publicada em 6.11.32 no Correio da Manhã de 9.7.57 apud. Nelson W. Sodré, História Militar do Brasil, pág. 249.

(8) Mário Wagner Vieira da Cunha, O Sistema Ad. Brasileiro (Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1963), pág. 53.

grama revolucionário bem definido e que faz com que, vitorioso militar, deixe que o movimento contrarrevolucionário prossiga e alcance a sua vitória em 1934, com a volta ao regime constitucional. O equilíbrio das forças políticas, após a derrota militar da Revolução de 32 poderia ser esquematizado na seguinte forma: o tenentismo ganhara nova projeção na vida política mas com a perda parcial do seu espírito de grupo, e especialmente, do seu espírito revolucionário"⁽⁹⁾. E, se assim, podemos dizer, o espírito da Revolução de 1932 progrediu, obtendo, de fato, afinal, a vitória. "O próprio ditador com a sua vocação civilista e o seu espírito de desgastar as forças que pudessem romper com a ordem social, põe-se ao lado da reconstrução constitucional, talvez temeroso de que se desencadeasse um estado crônico de conflitos militares ou mesmo civis"⁽¹⁰⁾. Em 1934, o País, recebe a sua nova Constituição e entra no regime de legalidade.

A pressão pró-constituente é uma arma das oligarquias contra o governo e seus suportes.

Assim, o Partido Republicano Paulista e o Partido Democrático de São Paulo veem anunciar que está feita a união em torno dos dois problemas que envolvem tôdas as nossas esperanças e destinos: a pronta reconstitucionalização do país e a restituição a São Paulo da autonomia, pois acreditam que a união das diversas facções da oposição levaria, naturalmente, a uma vitória eleitoral, pois, com raríssimas exceções, as organizações oligárquicas ainda dominam os Estados.

A Constituição de 1934, seguindo uma nova concepção do Direito e do Estado, recebeu de maneira sensível a influência dos abalos sociais provocados pela Primeira Guerra Mundial (1914-18) e que se haviam refletido inicialmente com seus postulados econômicos na Constituição do México e na Constituição Alemã de Weimar (1919)

(9) Idem, pág. 54.

(10) Idem, Wagner W. da Cunha, pág. 55.

com seus princípios sôbre temas econômicos, família, funcionalismo público e direitos sociais.

Uma das inovações foi a instituição da Justiça do Trabalho, embora não diretamente integrada na esfera do Poder Judiciário e a criação da Justiça eleitoral, destinada esta a por modos nos desregramentos que medraram até 1930 e que foram causa preponderante do movimento revolucionário.

Do ângulo juridico-político, há no que se refere ao Poder Legislativo, uma inovação a sublinhar: o papel de simples colaborador ou coordenador atribuído ao Senado e a integração na Câmara dos Deputados, da chamada representação classista, equivalente a um quarto da representação popular - 200 deputados eleitos pelo povo e 50 pelos órgãos profissionais e que não vingou porque o seu desvirtuamento, perpetuado pela escolha dirigida daqueles representantes recrutados a dedo pelo Ministério do Trabalho, desencorajou qualquer iniciativa no sentido de revigorar-se a idéia.

Esta Constituição sofre já em 18.12.35 emendas constitucionais. A emenda nº 1 permitia ao congresso autorizar o Presidente da República a declarar no País a comoção intestina grave, equiparada ao estado de guerra. A emenda 2 determinava a perda de patente ou posto, por decreto do Poder Executivo, de oficial da ativa ou reformado que praticasse ato ou participasse de movimento subversivo e a nº 3 possibilitava a demissão, por decreto executivo, de funcionário civil, ativo ou inativo, que incidisse em igual prática.

Em consonância a organização política de São Paulo em muito reflete a situação geral do país, colocando pela Constituição de 1935⁽¹¹⁾ o Estado de São Paulo como parte integrante da Federação, exercendo em seu território, todos os poderes que não tiverem sido, pela Constituição Federal, explícita, ou implicitamente atribuídos à União.

(11) Constituição Estadual de 9/julho/1935 (São Paulo:Edição Sarai va, 1959):

Os poderes constitucionais do Estado (legislativo, executivo e Judiciário) são independentes e coordenados entre si. O Estado assegura a autonomia dos Municípios.

O poder executivo é exercido pelo governador com mandato de quatro anos. São inelegíveis as pessoas substitutas eventuais do governador, que tenham exercido o cargo no ano anterior à eleição. A sua posse dar-se-á perante a Assembléia ou se esta não se reunir, perante a Côrte de Apelação.

Compete ao executivo:

- sancionar, promulgar ou fazer leis.
- expedir decretos, regulamentos ou instruções.
- nomear e demitir os secretários de Estado, ou prefeitos (Capital e estâncias).
- prover cargos civis e militares.
- executar, no município a intervenção que o Poder Legislativo Determinar.
- Chefiar as forças armadas.
- representar o Estado perante os poderes federais.
- convocar extraordinariamente a Assembléia.
- celebrar, com a União e com os Estados convenções e ajustes sem caráter político, sujeitando-os à aprovação da Assembléia.
- dar conta, anualmente, da situação do Estado à Assembléia, na sessão inaugural, sugerindo as providências necessárias ao interesse público.
- prestar à Assembléia, as contas do exercício financeiro.

O governador será processado e julgado nos crimes comuns pela corte de apelação e, nos de responsabilidade (atentado à existência da União e a do Estado, à Constituição Federal e estadual, o gozo ou exercício legal dos direitos políticos, a seguran-

ça do Estado, a probidade da administração, guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos e o cumprimento das decisões judiciais) por um tribunal especial que terá como presidente o da referida côrte e se comporá de dez juizes, sendo cinco desembargadores escolhidos por sorteio e 5 membros eleitos da Assembléia.

O governador é auxiliado por Secretários de sua confiança e por tantas secretarias quanto o Poder Legislativo criar, atendendo às necessidades da administração.

O poder legislativo exercido pela Assembléia legislativa, constituída por deputados do povo e deputados das organizações profissionais para 4 anos é formada por 70 deputados eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto; em 15 das organizações profissionais, eleitos na forma fixada pela lei, por sufrágios indiretos daquelas associações, sendo quatro da lavoura e pecuária, 4 da indústria, 4 do comércio e transportes, um dos funcionários público, um das profissões liberais e um da imprensa.

São competências da Assembléia:

- decretar leis orgânicas para execução completa da Constituição
- fixar, anualmente, a despesa e orçar a receita, podendo deduzir, nunca aumentar a despesa global proposta;
- legislar sobre impostos e taxas;
- autorizar e aprovar acordos e convenções com a União e outros Estados, nos termos da Constituição Federal;
- criar e suprimir cargos públicos estaduais, fixando-lhes as atribuições e vencimentos;
- solicitar a intervenção federal nos termos do artigo 12 da Constituição Federal;
- cessar o mandato do prefeito (artigo 64);
- fixar o efetivo da força pública;
- eleger o governador no caso do artigo 28, parágrafo primeiro;

- autorizar a aquisição e a alienação de bens imóveis, bem como a desapropriação, por necessidade, ou utilidade pública;
- dar posse ao governador e conhecer a sua ausência do Estado por mais de trinta dias;
- decretar a acusação do governador nos crimes de responsabilidade;
- eleger entre seus membros, cinco juizes do Tribunal especial e 2 da Junta Especial de Investigação;
- autorizar o governo a fazer operações de crédito;
- legislar sobre o exercício dos poderes estaduais; organização administrativa, organização judiciária, Força Pública e estatuto do funcionário.
- legislar (complementar ou supletivamente) sobre: educação, direito rural, regime penitenciário, trabalho, produção e consumo, registros públicos, desapropriações, arbitragem, comercial e juntas comerciais, requisições civis e militares, radio-comunicações, emigração, caixa econômica e riquezas do subsolo.
- decretar impostos sobre: propriedade territorial, transmissão de propriedade, consumo de combustível, vendas e consignação efetuadas por comerciantes e produtores, exportação das mercadorias de produção, indústrias e profissões.

A iniciativa dos projetos de lei compete a qualquer membro ou comissão da Assembléia e ao governador. Aprovado o projeto de lei, será enviado ao governador que o sancionará e promulgará. Quando o governador entender ser o projeto inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetará dentro de dez dias as razões da sua recusa. Não sendo a lei promulgada dentro de 48 horas, o Presidente da Assembléia falo-a, e o governador promulgará as leis.

São órgãos do poder judiciário - a corte de apelação, os

juizes de direito, os tribunais de juri, e os juizes e tribunais instituidos por lei. Haverá um chefe do ministério público, ou seja o procurador geral do Estado, nomeado pelo governador, dentre os doutores ou bacharéis em direito, de notório merecimento e reputação ilibadamente maiores de 35 anos e com mais de dez anos de prática.

O Estado compõe-se de Municípios autonomos. O seu órgão executivo é o Prefeito, eleito por quatro anos pela Câmara Municipal, dentre os vereadores ou não, mediante voto secreto, sendo vedada a reeleição.

O mandato do prefeito poderá ser cassado pela Camara Municipal, nos casos determinados em lei, mediante voto de dois terços de seus membros, cabendo recurso para Assembléia Legislativa, com efeito suspensivo.

Compete à Câmara decretar:

impostos de licença predial e territorial, imposto sobre diversões, taxas de serviços municipais, impostos que, por lei ordinária, lhe sejam transferidos pelo Estado.

Cabe ao Estado e aos municípios coordenar e assegurar os serviços sociais, criando os necessários departamentos especializados com o fim de:

- promover amparo aos desvalidos
- estimular a educação eugênica
- amparar a maternidade e infância
- proteger a juventude contra toda exploração ou abandono físico, moral e intelectual
- restringir a mortalidade
- impedir a propagação de doenças transmissíveis
- cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais
- prestar socorros públicos de urgência
- animar a iniciativa particular nas matérias acima.

O Estado e os municípios destinarão verbas para amparo à maternidade e a infância, e incumbe ao Estado e aos municípios tam bém promover o desenvolvimento da cultura e prestar assistência do trabalhador intelectual, incentivando as iniciativas particulares.

O Estado aplicará, no serviço de educação nunca menos de 20% e os Municípios nunca menos de 10% das rendas resultantes de impostos e principalmente no ensino primário integral, ou profissional agrícola, respeitados os interesses locais.

O Estado organizará um sistema próprio de educação, em todos os graus, respeitadas as diretrizes traçadas pela União.

O ensino primário, dispensado pelo Estado, será extensivo aos adultos, gratuito e sua frequência obrigatoria, aos que não frequentarem outros cursos.

Toda empresa industrial, agrícola fora dos centros escola res, e onde trabalharem mais de 50 pessoas perfazendo estas e seus filhos, pelo menos dez analfabetos, será obrigada a lhes proporcio nar ensino primário gratuito.

A lei regulará o Conselho Estadual de educação, criando o Departamento autônomo de administração do ensino, como determina o artigo 152 da Constituição Federal.

As corporações policiais, estaduais ou municipais, ficam sob a fiscalização do comando da Força Pública, o qual possuirá tantos órgãos diretores, quantos se fizerem necessários, para que a mesma fiscalização se exerça eficientemente.

Esse retrospecto nos leva a refletir sôbre a curta duração das Constituições (Federal 1934 e conseqüentemente a Estadual de 1935) talvez devida a atmosfera de respeito e liberdade jamais vistas.

O país acabara de aprovar uma constituição, a mais progres sista e liberal que o País jamais tivera e o proletariado estava embalado com algumas conquistas como horário de trabalho, lei de férias, criação de instituto de previdência.

A boa política mandava criar um ambiente emocional que per mitisse a rápida aceitação do golpe e da nova Constituição como me dida de emergência e de salvação nacional.

Nessa nova Constituição refletiam-se os conceitos do tempo. As elites brasileiras, sempre tão sensíveis às idéias européias, e, ao mesmo tempo, propensas ao ecletismo e mais uma vez tentaram conciliar o que havia de mais divergente. Assim, "os constituintes de 1934, não ousando ir até o corporativismo fascista italiano, nem, tampouco, refletir a experiência, aliás fracassada de Weimar de duas câmaras, a política e a econômica - confundiam-nos no mesmo ramo de poder legislativo"⁽¹²⁾. Desse modo, a 250 representantes na Câmara, juntaram-se 50 representantes classistas, indicados pelo govêrno, através dos sindicatos, e que logo se incorporariam à representação política, servindo, principalmente, às manobras parlamentares. Era evidente para todos que assistiam ao entrecchoque de idéias no período de 1934-1937 - um dos mais difíceis de analisar na história política recente - que essa Constituição seria efêmera e que o País caminhava para um ditadura...

A ambígua composição de forças que permitiu a Revolução de 1930 não resistira por muito tempo. O tenentismo pouco a pouco liquidou-se ou se compôs com os interesses das velhas ou renovadas oligarquias. Muitos dos antigos tenentes retornariam às fileiras do Exército, outros ingressariam no novo jogo político.

O Presidente Vargas, eleito pelo Congresso, com a experiência que tivera do poder discricionário, não tinha interesse de corrigir as graves falhas do Legislativo.

Ao contrário, o desgaste progressivo das Câmaras abria-lhe novas perspectivas para uma radical transformação da estrutura do Estado. O fascismo e o nazismo davam a impressão de serem capazes de deter o natural avanço das conquistas democráticas e exerciam então verdadeiro aguilhão para os cobiços do poder.

A propaganda dos extremismos, o da esquerda e o da direita (o integralismo) - reflexos de uma luta que se processava na Europa - criava inquietação, aproveitável aos designios de Vargas. Logo após o fim da Revolução de 1932 surgia em São Paulo, apoiando-

(12) José Maria Bello, História da República, (São Paulo, 1956), pág. 102.

se nas classes conservadoras o movimento integralista. Nesse movimento que se afirmava nacionalista misturavam-se outras receitas de movimentos reacionários da Europa, de Portugal, de onde vinha o nome. O que tal movimento pretendia era o estabelecimento do que eles chamavam de "estado integral", síntese final, diziam, das realidades nacionais... Nunca se falou tanto e se explorou tanto essa realidade nacional. Como os fascismos europeus, o integralismo corresponde às aspirações das camadas conservadoras e contou também com o apoio de alguns altos dignitários do clero católico e das colônias de alemães e de italianos.

Muito frágeis eram, nesse entrecchoque de idéias e de interesses, as bases para reestruturação de um verdadeiro regime democrático. A massa operária que apenas assistira à Revolução de 1930 e, como vimos, não revelara nenhum interesse no movimento de 1932 era debil, e ainda não organizada. Os fascistas encontraram desse modo sabio, o repudio de um pequeno grupo de intelectuais e de políticos mais esclarecidos, um campo favorável sobretudo na classe média, atraída, em parte, pela sedução nacionalista. A esquerda, constituída por um pequeno mais ativo grupo era muito atenta a linha dos soviéticos. Da luta entre os direitistas e os esquerdistas, assistida placidamente pelo governo - luta essa que amendrotava a burguesia - resultaria a intentora de 1935.

Em 1935 o governo fechava a Aliança Nacional Libertadora, organização de esquerda, onde se congregavam todos os antifascistas e iniciava uma forte repressão com apoio do Congresso. A repressão a que ela daria lugar e o sistema policial de vigilância que logo se instaurou, inauguravam o período da reação que iria conduzir à ditadura, ao Estado Novo, ou ao Estado Nacional, como o chamou o seu criador.

Deveria terminar em 1938 o período presidencial de Vargas. Duas candidaturas se apresentaram a sua sucessão: José Américo de Almeida, do Norte e a do paulista Armando Salles Oliveira, representativa do constitucionalismo de 1932.

Em São Paulo desfizera-se a coalização dos partidos que se havia unido no momento da revolução de 1932. Em 1930, o Partido

Democrático apoiara Vargas, apoiava agora Armando Salles Oliveira. O velho Partido Republicano, aliava-se ao revolucionário José Américo de Almeida. Nesse ambiente de competição eleitoral, Vargas dá alento a ambos os candidatos, mantendo-se aparentemente afastado da luta política. Todavia, obtém do Congresso que, "pouco a pouco cede, docil, à pressão desencadeada em verdadeira furia"⁽¹³⁾, poder extraordinários para manter a ordem contra uma possível subversão da esquerda, investindo-se desse modo, de boa parte da antiga autoridade ditatorial que tivera durante o governo provisório de 1930-1934. Já era claro, Vargas preparava o golpe. E o pretexto desse golpe foi um sórdido documento forjado por um oficial integralista do Estado Maior, o famigerado Plano Cohen revelador de um plano terrorista dos comunistas. Já em Fevereiro ou Março de 1937 alguns políticos sabiam que o Ministro da Justiça, Francisco Campos, havia elaborado uma Constituição para ser outorgada.

A inquietação fabricada pelo governo, os exitos do integralismo e o desprestígio do Congresso, o medo da burguesia, tudo foram razões para o golpe projetado.

Mas, não demoraria muito para que o emissário de Vargas recolhesse a aquiescência dos governadores dos Estados - que logo seriam interventores federais - para o que se premeditava: o estabelecimento de uma ditadura. E em 10/11/1937 fechava-se o Congresso Nacional. Começava outra fase: a do Estado Novo.

Os liberais, alguns políticos, as velhas elites receberam o golpe de Vargas com um sentimento de revolta. As massas populares, com a tradicional indiferença, a mesma tradicional indiferença. A maioria da burguesia recebia o golpe com simpatia. Afigurava-se a muitos que se sentiam frustrados com a reconstitucionalização de 1934, que o Estado Novo viria completar o que a Revolução de 30 não pudera fazer.

A história do Estado Novo começou no momento mesmo da reconstitucionalização do Brasil, em 1934, em que, vitorioso o tenentismo, era ele, paradoxalmente, politicamente derrotado. Basta

(13) Cf. Nelson Werneck Sodré, História Militar do Brasil, (Rio), 1965, pág. 258-270.

Lembrar e que em 1935, Francisco Campos dizia:

"soara a hora da advertência e do alerta. Já se ouve ao longe, o tropel das marchas sobre Roma, isto é, para o centro das decisões políticas. Não se tardarão a fechar as portas do forum Romano, e a abrir, colocando sob o sinal e a invocação de Jupiter, ou da vontade do comando, da auctoritas, dos elementos masculinos da alma, graças aos quais ainda pode a Humanidade encarar de frente e amar o seu destino".(14)

O golpe de 1937, de fato, aproximava o Brasil dos Estados totalitário e o Presidente repetia em seus discursos os chavões utilizados pelos ditadores, sobretudo aqueles que apontavam para o espantinho da infiltração comunista. Em muitos outros pontos, o que Vargas criticava no liberalismo de 1934, os fatos pareciam dar-lhe razão: a esterilidade do legislativo, o artificialismo da estrutura política, o excesso do regionalismo, sob o qual se escondia o poder das oligarquias. Atendendo, pois, como ele dizia:

"as legítimas aspirações do povo brasileiro, à paz política e social, o Presidente decretava contando com as Forças Armadas a nova Constituição.

É em 1937, outorgada a nova Constituição, um golpe de Estado, em plena campanha presidencial, pelo próprio chefe do governo que a impôs sob a justificativa que já se lê no preâmbulo da Constituição de 34 - estaria com sua "paz política e social profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem", uma notória propaganda demagógica "procurava" desnaturar em luta de classes" com a "extremação de conflitos ideológicos que tendiam" a resolver-se em termos de violência, colocando a nação sob a funesta iminência de guerra civil e além da infiltração comunista que "dia a dia é mais extensa e profunda" exigindo remédios de caráter mais radical e permanente".(15)

Getulio a justificava com o fato de que a Revolução de 30 fora desviada dos seus rumos pela politicagem e velhos costumes políticos e que tratava-se agora de impor um Estado de fato, que não fosse embaraçado em sua ação pelo grupos econômicos, e políticos em disputa.

(14) Francisco Campos, O Estado nacional, sua estrutura, seu conteúdo ideológico, (Rio), 1940, pág. 42.

(15) Cf. Getulio Vargas, A Nova Política do Brasil, (Rio): Livraria José Olympio Editora, 1938, vol. V., pág. 37.

Os próprios governadores, representantes igualmente dessas classes, aceitaram a nova Constituição que lhes permitia continuar por muito tempo no gozo do poder. Inclusive o de São Paulo.

As contradições de que surgiu o Estado Novo, e as que se mantiveram ou apareceram na sua vigência, apresentaram-se com uma complexidade que o aparato policial, a brutalidade repressiva e a extremada centralização apenas disfarçavam. Diferenciou-se o Estado Novo, por outro lado, das formas ditatoriais que se tornaram correntes na América Latina, após a crise de 1929, todas destinadas a impedir que a crise desembocasse mais profundamente. Percebera Vargas um campo novo junto as massas populares até então desorganizadas e pouco atuantes. A legislação trabalhista arrastada na República, teria precipitado a sua Marcha, pois, beneficiando o crescente operariado das cidades nele despertaria um começo de consciência de classe do qual se valeu a sagacidade da política de Vargas e isso explica que, mesmo fora do poder em 1945, ele voltasse eleito por vários Estados, o que revela como a sua política atendia a uma variada gama de opiniões e de interesses.

A referida Constituição dispensava pois o Congresso, o sistema representativo, enquadrando-se no sistema ditatorial que enfeixava em uma só mão os poderes legislativos e executivos. E como se viu mais tarde, também o judiciário. "Apresenta" outras particularidades: a liquidação da independência e da pluralidade sindical, o que vigora ainda hoje, tendo sobrevivido à própria constituição. Cada categoria profissional não poderia ter mais de um sindicato que deveria ser aprovado, com estatutos de padrão uniforme, assim como a própria diretoria, pelo Ministério do Trabalho. As greves foram proibidas, os sindicatos passaram a ter função social e recreativa. Os dissídios trabalhistas passaram a ser resolvidos por comissões de arbitragem para contrabalançar, perante o patronato, as leis sociais que não podiam ser revogadas sem por em risco a estabilidade do novo regime"⁽¹⁶⁾.

(16) L. Basbaum, op.cit. H. Sincera da República, pág. 124-125.

O decreto de 2/12 do mesmo ano não tardou em apresentar o golpe do regime. Todos os partidos políticos foram fechados. Nessa ordem se incluía a própria Ação Integralista com sua câmara dos Quarenta, suas camisas verdes, sua milícias, tropas de choque.

Não podiam ser publicadas notícias de greves ou prisões senão em notas previamente redigidas pelo Departamento de Imprensa e Propaganda. Os jornais não podiam criticar os atos do governo, nem reclamar o plebiscito. Só lhes era permitido publicar notícias favoráveis ao Estado Novo, quase sempre em editoriais e notas fornecidas pelo próprio DIP.

O presidente, autoridade suprema do Estado coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa e promove e orienta a política legislativa de interesse nacional e superintende a administração do país.

A ele compete privativamente:

- sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e expedir decretos e regulamentos para sua execução
- adiar, prorrogar e convocar o Parlamento
- exercer a chefia suprema das forças armadas
- decretar a mobilização das forças armadas
- intervir nos Estados federados e nêles executar a intervenção nos têrmos constitucionais
- nomear os Ministros de Estado
- promover cargos federais
- autorização pensão, emprego ou comissão de governo estrangeio.

O mandato dos atuais governadores dos Estados⁽¹⁷⁾, uma vez confirmado pelo Presidente dentro de 30 dias da data desta Constituição se entende prorrogado para o primeiro período de governo a ser fixado nas Constituições Estaduais.

O presidente da República decretará a intervenção nos Estados cujos governadores não tiveram o seu mandato confirmado e a intervenção durará até a posse dos governadores eleitos, que terminarão o primeiro período de governo, fixado nas Constituições estaduais.

O artigo 19, estabelece que serviços de competência federal sejam de execução estadual, cabendo neste caso, ao poder executivo federal expedir regulamentos e instituições que os Estados devam observar na execução dos serviços.

Dentro do prazo de 70 dias poderão ser aposentados os funcionários cujo afastamento se impuser a juízo exclusivo do governo, no interesse do serviço público ou por conveniência do regime.

Foram dissolvidos pela Constituição de 1937, em São Paulo, a Câmara dos Deputados, o Senado, as Assembléias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais.

É de se assinalar alguns dispositivos bem radicais: como o art. 177 que permitia a aposentadoria ao funcionário civil ou militar cujo afastamento se impôs "a juízo exclusivo do Governo no interesse do serviço público ou por conveniência do regime" e a faculdade atribuída ao Presidente, sem qualquer contrastação, mas, pelo contrário, com a expressa referência de que a matéria escapava à ação do Parlamento Nacional de declarar o estado de emergência⁽¹⁸⁾ ou o estado de guerra, muito mais violentas que o estado de sítio.

Por outro lado, havia no documento imposto em 1937 a própria pena de morte, admitida, mesmo sem ser em tempo de guerra, pa

(17) Artigo 176. Constituição de 10 de novembro de 1937.

(18) Nas próprias disposições transitórias da Carta de 37 (art.186) foi declarado, em todo o país, o Estado de emergência e dissolvidos a Câmara, o Senado Federal, as Assembléias Legislativas Estaduais e as Câmaras Municipais (art. 178).

ra tentativas de submissão do território nacional à soberania de Estado estrangeiro ou de mudança da ordem política e social.

Volta o governo federal intervir nos Estados, mediante à nomeação pelo presidente, de um interventor que assumirá no Estado as funções de poder executivo:

- a) impedindo a invasão de um país estrangeiro ou de outro Estado
- b) estabelecendo a ordem gravemente alterada nos casos em que um Estado não queria ou não possa fazê-la
- c) administrar o Estado quando um dos seus poderes estiver impedido de funcionar
- d) reorganizar as finanças do Estado que suspender por dois anos consecutivos a sua dívida ou que passado um ano do vencimento não houver resgatado empréstimo contraído com a União
- e) assegurar a execução dos princípios constitucionais
- f) execução das leis e sentenças federais.

A competência é do Presidente quanto aos itens a, b, c, da Câmara dos Deputados no caso das letras d, e e do Presidente, me diante requisição do Supremo Tribunal no caso do item f.

O presidente pode ser autorizado a expedir decretos leis sobre materias de competência legislativa da União; exceptuadas as seguintes modificações à Constituição: legislação eleitoral, orçamento, impostos, instituição de monopólios, moeda, empréstimos públicos, alienação e oneração de bens imóveis da União.

Ao interventor e ao Prefeito (de livre nomeação e demissão) cabe exercer as funções executivas e, em colaboração com o Departamento Administrativo, legislar nas matérias da competência do Estado e dos Municípios, enquanto não se constituem os respectivos ór-

gãos legislativos.

Compete ao Interventor:

- organizar a administração do Estado e dos Municípios de acôrdo com o disposto para os serviços da União, no que for aplicável;
- organizar o projeto do orçamento do Estado e sancioná-lo;
- fixar, em decreto-lei, o efetivo da força policial, mediante aprovação do Presidente;
- elaborar os decretos-leis e sancioná-los depois de aprovados pelo Departamento Administrativo;
- expedir decretos-leis, independentes de aprovação prévia do departamento Administrativo, em caso de calamidade su jeito o seu ato a aprovação do Presidente;
- expedir decretos, regulamentos e instruções ao cumprimen to das leis e à administração do Estado;
- nomear os secretarios do seu governo;
- nomear, aposentar, por em disponibilidade, demitir e licenciari os funcionários do Estado e impor-lhes penas dis ciplinares;
- praticar todos os atos necessários à administração e re presentação do Estado e à guarda da constituição e das leis.

São crimes de responsabilidade do Interventor os atos que atentarem contra a existência da União, a Constituição as proibições constantes desta lei, a execução das leis e tratados federais e decisões judiciárias, bem como, a omissão das providências deter

minadas pelas leis ou tratados federais, ou necessárias à sua execução, dentro dos prazos fixados.

O interventor poderá ser processado e julgado pelo Tribunal de Apelação do Estado, importando sempre a sentença condenatória a perda do cargo e a inabilitação para exercer pública o exercício público pelo prazo de 2 a 10 anos.

Todos os atos do interventor serão referendados pelos secretariados de Estado e registrados.

Ao seu lado, atua o prefeito expedindo decretos-leis nas matérias de competência do município, e sua administração, organizando o projeto de orçamento do município, e sancionando-o depois de revisto pelo Interventor que o remeterá ao Departamento administrativo, praticando à sua representação.

O Departamento Administrativo⁽¹⁹⁾ constitui órgão fundamental da Intervenção. Constituindo de 4 a 10 membros, brasileiros natos, maiores de 25 e nomeados pelo presidente (bem como o seu presidente e substituto) tem as seguintes atribuições no Estado.

- aprovar os projetos dos decretos-leis que devam ser baixados pelo Interventor, governador ou prefeito;

- aprovar os projetos de orçamento do Estado e Municípios encaminhados pelo Interventor ou prefeito propondo alterações que devam ser feitas.

- fiscalizar a execução orçamentária no Estado e nos Municípios representando ao Ministério da Justiça e Negócios interiores ou ao interventor sobre irregularidade observadas;

(19) Em 8.4.31 o Decreto-Lei nº 1202 dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios colocando como órgão da administração do Estado: o Interventor e o Departamento Administrativo que vai ser alterado pelo Decreto-Lei 5511 de 21.5.43 com a substituição do Departamento pelo Conselho Administrativo.

- receber e informar os recursos dos atos do Interventor;
- proceder ao estudo dos serviços, departamentos, repartições e estabelecimento do Estado e dos municípios, com o fim de propor, do ponto de vista da economia e eficiência as modificações que devam ser feitas nos mesmos, sua extinção, condições e processos de trabalho.
- dar parecer nos recursos dos atos dos Prefeitos, quando o requisitar o Interventor. Conforme as decisões caberá ainda recurso ao Presidente através do Ministro da Justiça. O recurso será feito em duas vias, uma das quais será enviada ao Interventor que prestará as informações devidas e outra ao Departamento que dará parecer sobre o mérito.

O presidente poderá determinar, através de publicação no Diário Oficial, se o recurso teve efeito suspensivo devido a impugnação do ato pelo voto de dois terços dos membros do Departamento Administrativo.

Os Estados e os Municípios não poderão sem autorização, respectivamente do presidente ou do Departamento Administrativo abrir créditos suplementar.

Terão sua vigência condicionada à aprovação do Presidente os decretos-leis que dispuseram sobre:

- o bem-estar, a ordem, a tranquilidade e a segurança pública
- as comunicações e transportes
- arrendamento, concessão para exploração de minas
- riquezas do sub-solo, caça e pesca
- radiocomunicação e eletricidade
- regime de alta tensão

- escolas de grau secundário e superior e ensino de qualquer grau
- saúde pública, higiene do trabalho
- assistência pública
- fiscalização administrativa e policial de cinemas e divertimentos públicos
- fixação do efetivo da força policial
- processo judicial
- crédito agrícola, cooperativas entre agricultores
- medidas de polícia para a proteção de plantas e rebanhos contra as moléstias ou agentes nocivos
- imposto de exportação
- divisão administrativa e organização judiciária
- organização dos Municípios, e seu agrupamento por região
- distribuição de impostos de municípios.

É vedado ao Estado e ao Município:

- criar ou reconhecer distinções, discriminações ou desigualdade entre os Estados ou Municípios
- estabelecer, subvencionar ou embaraçar o exercício de cultos religiosos
- tributar bens, rendas e serviços dos outros Estados e municípios
- impor ao exercício da arte e das ciências, e ao ensino, restrições que não estejam expressos na lei federal.

- incorporar à receita as contribuições prestadas pelos alunos das escolas de ensino primário na forma do artigo 130 da Constituição.
- erguer monumento ou realizar qualquer obra que importe modificação de paisagens ou locais particularmente dotados pela natureza sem autorização expressa do Presidente.
- Executar ou autorizar obras de restauração ou conservação de qualquer valor histórico ou artístico sem que o projeto seja aprovado pelo Presidente da República.
- contrair empréstimos internos e externos sem licença do Presidente.
- quando se tratar do empréstimo municipal, o pedido de autorização será encaminhado pelo Interventor com o parecer sôbre a oportunidade ou conveniência do mesmo.

Os Estados e Municípios não poderão sem licença do Presidente:

- conceder, ceder ou arrendar terras por prazo superior a 10 anos
- vender qualquer área de terra e por qualquer prazo a estrangeiros ou sociedades estrangeiras com sede no país.
- adotar para suas corporações militares e escolas de preparação denominação e uniformes semelhantes aos privativos do Exército Nacional.

E as medidas que o Presidente é autorizado a tomar na forma do artigo 168 (estado de emergência) poderão mediante delegação sua, ser executadas pelo interventor que delas dará conhecimento ao Presidente por intermédio do Ministro da Justiça dentro do prazo de 48 horas.

O interventor, considerado autoridade local remeterá anualmente ao Presidente por intermédio do Ministro da Justiça um relatório de sua gestão, e englobadamente da dos municípios, acompanhado dos correspondentes balancetes da receita e da despesa.

A bandeira, o hino, o escudo e as armas nacionais são de uso obrigatório em todos os Estados, proibidos os símbolos de caráter local.

O Ministro da Justiça e Negócios Interiores fica autorizado a constituir uma comissão especial com o fim de auxiliá-lo nas informações que tenha de prestar ao Presidente sobre a administração dos Estados.

O poder legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional composto de duas Câmaras: Câmara dos Deputados e o Conselho Federal, com a colaboração do Conselho de Economia Nacional e do Presidente. A câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sufrágio indireto que discutirão as leis impostas e todas que importarem em despesas. O conselho Federal compõe-se de representantes dos Estados e dez membros nomeados pelo Presidente. O governador do Estado terá o direito de vetar o nome escolhido pela Assembléia e a nomeação só poderá recair em pessoas que hajam distinguido por sua atividade em algum dos ramos de produção ou da cultura nacional.

Terá início no Conselho Federal a discussão dos projetos de lei sobre tratados e convenções internacionais, comércio internacional e interestadual, aprovar acordos entre os Estados e aprovar as nomeações de ministros do Supremo Tribunal Federal.

Cabe também ao Presidente designar, dentre pessoas qualificadas até três membros para cada uma das sessões do Conselho da Economia Nacional (indústria e artesanato, agricultura, comércio, transportes e crédito).

Das reuniões das várias seções, órgãos ou comissões ou Assembléias Geral poderão participar, sem direito o voto, mediante autorização do Presidente, os Ministros, diretores dos ministérios, representantes de governos estaduais, sem direito a voto, e representantes de sindicatos e associações de algum ramo da produção na

cional.

São atribuições do Conselho de Economia Nacional:

- promover a organização corporativa da economia nacional;
- estabelecer normas relativas à assistência prestada pelas associações, sindicatos ou institutos
- editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos de produção ou entre associações representativas de duas ou mais categorias.
- emitir parecer sôbre todos os projetos, de iniciativa do governo ou de qualquer das Câmaras que intervissem diretamente à produção nacional.
- organizar, por iniciativa ou como proposta do governo, inqueritos sôbre as condições de trabalho com o fim de incrementar, coordenar e aperfeiçoar a produção nacional.
- preparar as bases para a fundação de institutos de pesquisas que, atendendo à diversidade das condições econômicas, geográficas e sociais do país para racionalizar a organização e administração da agricultura e da indústria
- estudar os problemas do crédito, da distribuição da renda, e os relativos à organização do trabalho e dar parecer sôbre a organização e reconhecimento de sindicatos ou associações profissionais.

As duas primeiras normas só se tornarão obrigatórias mediante aprovação do Presidente da República.

A iniciativa dos projetos de lei, cabe, em princípio ao governo. Não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativas de qualquer das Câmaras, desde que versem sôbre matéria tributária ou resulte aumento de despesas. A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um quinto de deputados ou de

membros do Conselho Federal.

Qualquer projeto iniciado em uma das Câmaras terá suspenso o seu andamento, desde que o governo comunique o seu propósito de apresentar projeto que regule o mesmo assunto. Se, dentro de 30 dias, não chegar à Câmara a comunicação, voltará a constituir objeto de deliberação no Parlamento.

Todos os projetos que interessem à economia nacional em qualquer dos seus ramos, antes sujeito à deliberação do Parlamento, serão remetidos à consulta do Conselho de Economia Nacional.

São órgãos do poder judiciário o Supremo Tribunal Federal, os juizes e tribunais dos Estados e os juizes e tribunais militares. Só pela maioria absoluta de votos poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de uma lei e mesmo se está for necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o presidente submetê-la novamente ao exame do Parlamento que poderá tornar sem efeito a decisão do Tribunal.

Foi a constituição de 37 alterada pela Lei Constitucional nº 1 - 16-5-38, pois que o artigo 180, somente permitia ao Presidente na ausência do Parlamento, baixar decretos-leis sobre matéria legislativa e não emendar a Constituição. O seu objetivo era ampliar os casos de pena de morte, para incluir entre eles a insurreição armada, atos destinados a guerra civil, atentados contra a segurança do Estado e a vida, ou liberdade do Presidente.

E também pela lei constitucional nº 2 - 16-5-38 restabeleceu-se por tempo indeterminado, a vigência do artigo 177 que permitia a aposentadoria ou reforma de funcionários civis e militares a juízo exclusivo do Governo. As Leis Constitucionais nº 3 a 8, baixadas em 1940 e 1942 foram excepcionais da Ditadura, inclusive a extensão dos efeitos do artigo 177 da carta de 37 aos membros judiciais.

Convém ressaltar que a Lei constitucional nº 9 de 28.2.45 confirma a intervenção nos Estados para assegurar a execução dos princípios constitucionais: forma republicana e representativa, governo presidencial, direitos e garantias assegurados na Constitui-

ção, para assegurar a execução das leis e sentenças federais. Também prescreve o prazo de 90 dias para a fixação das eleições gerais, como última tentativa de Vargas para evitar (inutilmente) a sua queda, impressionado que estava, com a onda que se espraiava de todos os lados contra a ditadura.

Em grandes traços, o que se verificou na organização política da 2ª República foi a crescente centralização e a dependência dos Estados levando ao desaparecimento da federação. O período que medeia entre 1930-1934 se caracteriza pelas disputas entre o tenentismo e os quadros políticos tradicionais, defensores da federalização e reconstitucionalização do país, enquanto Getúlio Vargas procura manter uma posição de aparente equilíbrio acima dos grupos em luta.

O governo provisório por seus auxiliares e pelos interventores nos Estados exercerá em toda a plenitude o poder executivo e o poder legislativo e dentro de seu propósito de ordem e reorganização geral da República.

Apesar dos interventores terem tentado alterar os poderes e pressionar as lideranças, o domínio permanece em grande parte sob o controle dos grupos tradicionais. Daí a luta pela legalidade ser a arma mais poderosa para derrubar um estado de fato e é isso que os interventores compreenderam muito bem e tentam postergar indefinidamente.

Nas mudanças operadas no poder em 1937, Vargas enfeixou os poderes de Estado em sua mão. Emergiu da Constituição como acentuou João Camillo de Oliveira Torres, um Presidente⁽²⁰⁾, no pleno sentido da palavra, e, com êle, o regime autoritário, monocrático, unipessoal. (...) O Brasil voltava, porém, às suas fontes, retomava contato com a profundidade da alma nacional. Guardadas as proposições de tempo e espaço, Vargas veio a ser um governador geral, armado de todos os poderes, pelo artigo 180, para governar a nação.⁽²¹⁾ So-

(20) João Camillo de Oliveira Torres, O Presidencialismo no Brasil. (Rio.)Cruzeiro, 1962. pág.84:

(21) João Camillo de Oliveira Torres, op. cit. pág. 85.

bressaia o Estado, na sua plenitude. Entravamos na idade estatal , dentro das mudanças pelas quais é responsável histórico, Vargas. O Estado passou a alargar a faixa de sua intervenção ou participação nas diferentes esferas, aumentou sua quota parte como empresário , na exploração de recursos naturais do Brasil ou no campo industrial. Queria decantar a democracia de suas impurezas, o hábil político, e navegou na onda epidêmica da moda, o regime forte, como um chefe ao qual não se faria oposição.

Diferenciou-se o Estado Novo com base no fato de que enquanto a Revolução de 30 fora desviada dos seus rumos pela politicagem e velhos costumes locais tratava-se agora de um Estado de fato que não fosse embaraçado em sua ação pelos grupos economicos e politicos. E acabam os próprios Estados, inclusive São Paulo aceitando a nova situação que garantia os últimos vestígios do gozo do poder.

Contudo, tão esdrúxulas eram, as ordenações da carta de 37 que o próprio didator preferiu não pô-las em execução, deixando, inclusive, de submeter seu texto ao plebiscito nacional, de realizar as eleições previstas, bem como de constituir o Parlamento, que nunca se reuniu durante o Estado Novo.

E, pode-se dizer que a Constituição esteve permanentemente suspensa por todo o seu período de vigência que podemos dizer, em tudo que pudesse obstar ao exercício totalitário e irrestrito do poder individualizado, ditatorial, que fora a sua fonte, que se manteve com o seu verdadeiro conteúdo e a sua primordial finalidade.

Uma das marcas mais acentuadas nesse período, estava e está no maior ou menor número de circunstâncias em que a União, única senhora da soberania, pode intervir nas partes federadas, que são os Estados. Os centralizadores, e êsses que procuraram tornar a federação brasileira a mais unitária possível com o máximo da diminuição das autonomias estaduais e com a maior sujeição possível dos Estados ao poder central, buscaram a intervenção da União em todos os sentidos. Contra esses, insurgiram os descentralizadores que se debatiam contra a intervenção federal nos estados e em particular contra a intervenção em São Paulo, quando mais decisiva e violenta-

mente se manifestou.

As palavras de Armando Salles de Oliveira ilustram bem o pensamento da época:

"A experiência do governo ditatorial mostrou a procedência de reflexões muitas vezes sobre a incompatibilidade da ditadura com a organização federativa. A unidade do poder central é ilusória porque tem forçosamente de se subdividir em tantas outras ditaduras quantos sejam os Estados federados"(...)

" Os sentimentos regionais não são manifestações de orgulho dos Estados mais ricos: existem com igual vigor em todos os pequenos Estados. Não constituem rivalidade que enfraqueçam, mas saudáveis emulações que robustecem a nação. Além disso, todos sentem as vantagens do sistema descentralizado que, pondo o poder público em contato direto com as necessidades coletivas, dá maior eficácia à administração, simplifica e nela introduz em todas as graduações da hierarquia, a disciplina, a competência e a responsabilidade".(22)

Profundamente arraigados no sentimento regional, os Estados com a constituição de 1934 voltam a legalidade tentando combater o regime centralizador que os condenava à estagnação, abrindo apenas um hiato constitucional, de curta duração e que não produziu efeito esperado sobre a forma de organização dos Estados.

Apesar da reconstitucionalização, talvez mais justo ainda seria dizer, reconhecendo o crescente poder centralizador do governo, como Alfredo Ellis Junior:

"Temos uma Federação apenas "in nomine", pois, de fato, um regime unitário nos corroi".(23)

(22) Cf. Armando Salles de Oliveira, Jornada Democrática, pág.1-24.

(23) Alfredo Ellis Junior, Um Parlamentar Paulista da República. São Paulo, 1949, pág. 201.

CAPÍTULO IV

ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE ENSINO

1 - INTRODUÇÃO

O fortalecimento do poder central leva ao contrôlo político, por parte de autoridades de esferas mais altas, que por isso mesmo, tem mais condições para traçar diretrizes ou criar estruturas globais, onde preponderam quase sempre os interesses e valores dos grupos dominantes. Se na composição do poder entram grupos de interesses divergentes, a organização do ensino obedecerá sempre às tendências do grupo mais fortemente representado, ou ao jogo das mútuas concessões e dos compromissos emergentes com as alianças ocasionais ou permanentes que as facções promovem, visando o seu próprio fortalecimento.

A evolução da estrutura do poder, no Brasil, passou por fases que se estenderam desde o predomínio quase absoluto do poder local até a supremacia do poder central. Nessa evolução é possível vislumbrar épocas em que um equilíbrio mais ou menos estável foi obtido graças às muitas concessões entre o poder local e o poder central e momentos em que os conflitos entre uma esfera e outra se tornaram evidentes.

O remanejamento das forças na estrutura do poder ocasionou também certas mudanças na organização do ensino. Essas mudanças, todavia obedeceram ao jogo dos interesses representados de forma heterogênea na política. Nos períodos em que o legislativo

funcionou, as facções nele presentes utilizaram-se sempre de mecanismos tradicionais de fortalecimento de posições, quais sejam os da política de alianças. Recorde-se nesse sentido, que interesses conservadores conseguiram aliar-se contra interesses mais liberais obtendo maiores vitórias.

Nos períodos em que se evidenciou o poder central, este ditou as regras da política educacional, segundo o modelo que se pretendeu adotar, quer na política, quer na economia, quer enfim, em ambos os setores.

O fortalecimento das instituições decorria da importância que os aparelhos jurídicos e repressivos do governo adquiriam como mediadores do processo econômico. Assim, quando este se limitava, praticamente, à produção do café para o mercado internacional, a atuação do governo vai se dar praticamente entre esse mercado e os interesses dos cafeicultores paulistas.

Era ele que avaliava os investimentos no setor ferroviário, fazia empréstimos para a expansão cafeeira, incentivava a imigração da força de trabalho e foi, finalmente, o Estado, que se encarregou da "socialização das perdas"⁽¹⁾, durante a crise de superprodução cafeeira no início da década de 20. Passou a comprar o produto excedente com auxílio de créditos obtidos no exterior dentro da política de valorização, tendo como consequência o aumento ilimitado da dívida externa, já bastante elevada pela custosa importação de bens de consumo.

Em decorrência imediata da crise cafeeira provocada pela crise mundial de 1929 encaminha-se as mudanças estruturais que vão caracterizar o modelo de substituição das importações. A consequente baixa dos preços do café fez com que capitais de investimento se deslocassem para outros setores produtivos.

A falta de divisas impôs a restrição da importação de bens de consumo. Todos esses fatores contribuíram para o fortalecimento da produção industrial que resultou numa diversificação da produ-

(1) Celso Furtado, A Formação econômica do Brasil, (Rio:1961), pág. 218.

ção, relativizou o poder econômico dos cafeicultores e fortaleceu outros grupos econômicos, especialmente a nova burguesia urbano-industrial. Essas mudanças provocaram uma reestruturação global do poder tanto na instância política como na sociedade civil.

A classe até então hegemônica dos cafeicultores é forçada a dividir a sua força com a nova burguesia emergente. Em consequência dessa situação há uma reorganização dos aparelhos repressivos do Estado.

Como vimos, com auxílio de certos grupos militares (tenentes) e apoiado pela classe burguesa, Vargas assume o poder em 1930, implantando em 1937, o Estado Novo, com traços ditatoriais. Isto significa que a sociedade política invade áreas da sociedade civil, subordinando-as ao seu controle. É o que ocorrerá com as instituições de ensino.

A grande concentração de poderes nas mãos do Ditador resultou no reforçamento da sua atuação pessoal no cenário político e administrativo do País.

Expandem-se a Administração com a criação de muitos novos órgãos reguladores e prossegue agora sem os embaraços parlamentares o esforço da administração por compilar código e leis que disciplinem vários setores da atividade educacional.

O Departamento Administrativo, o DASP, exerce absoluta liderança nessas transformações administrativas como órgão responsável pelo estudo das repartições com o fim de determinar, do ponto de vista econômico e da eficiência, as reformas de que necessitavam. Tendeu a um dogmatismo e a implantação das suas soluções resultou para a administração uma disciplina artificial sobreposta às reais condições de trabalho e uma verdadeira colimação dos objetivos visados pelos organismos públicos.

Referindo-se as transformações administrativas deste período, Anísio Teixeira⁽²⁾ assim se expressa:

(2) Anísio Teixeira, "A Administração Pública brasileira e a educação" Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, vol. XXV, janeiro/Março 1956, nº 61, pág. 8 e 10.

"Transformou-se todo o governo em um "organismo" único em rigor uma única repartição, cujo diretor Geral seria o Presidente, o diretor do DASP - o seu super-assistente, os ministros e os diretores de serviços e os diretores - apenas chefes de seção. Nesse monólito, a linha de comando real - era Presidente - Diretor, do DASP - Diretor dos Departamentos de Administração - diretor de orçamento - Diretor de material - Diretor de pessoal - isto é, os detentores dos "meios" os quais, a despeito de sua tremenda importância, deveriam atuar automaticamente"(...) "A racionalização dos serviços gerou, assim uma anarquia fundamental, de alcance muito superior à possível anarquia dos múltiplos órgãos semi-autônomo e completos, do período histórico e empírico da administração brasileira".

Nesse período, todavia, a educação escolar passou a organizar-se não mais de forma fragmentaria, por causa do avanço e do fortalecimento do regime centralizador, mas de forma que refletisse as contradições próprias de um sistema político responsável mais pela metamorfose das formas tradicionais de controle do poder do que realmente pela criação de formas novas.

É criado em 1930 um Ministério de Educação e Saúde, ponto de partida, segundo Valmir Chagas, para mudanças substanciais na educação. Entre outra a estruturação da Universidade pela fusão de uma série de instituições isoladas de ensino superior.

A nova Constituição de 1934 estabelece a necessidade da elaboração de um Plano Nacional de Educação que coordene e supervisione as atividades de ensino em todos os níveis. São regulamentadas pela primeira vez as formas de financiamento da rede oficial de ensino em quotas fixas para a Federação, Estado e Município, fixando-se as competências dos níveis administrativos para os respectivos níveis de ensino.

Parte substancial dessa legislação é absorvida pela Constituição de 1937. Aqui aparecerão dois novos parágrafos, o ensino profissionalizante, previsto antes para as classes menos favorecidas e a obrigação das indústrias e sindicato de criarem escolas de aprendizagem na área de sua especialização para os filhos de empregados, de extrema importância para o funcionamento do sistema escolar em vista as mudanças macro-estruturais ocorridas na infra-estrutura e na organização do poder.

Tanto Vargas como o Ministro da Educação, Gustavo Capanema reforçam em discursos e iniciativas essas colocações políticas da Constituição. Declaram-se obrigatória a disciplina de educação moral e política.

Também são implantadas, por ordem do governo central, escolas técnicas profissionalizantes em Manaus, São Luiz, Vitória, Pelotas, Goiânia, Belo Horizonte e Rio de Janeiro, destinadas a criar, nas palavras do próprio Capanema, na moderna juventude brasileira, um "exército de trabalho" para o "bem da nação".

A importância estratégica do sistema educacional para assegurar e consolidar as mudanças estruturais tanto na infra como na superestrutura é sentida por parte da sociedade política no início desse período caracterizado pelo modelo econômico da substituição de importações. Por essa razão a jurisdição estatal passa a regulamentar a organização e o funcionamento do sistema educacional, submetendo-o assim, ao seu controle direto.

Isso se comprova por um lado, pela transformação do ensino religioso, em facultativo e a redução da participação das escolas confessionais, principalmente no ensino primário. Desse modo em 1933 contávamos com 21.726 estabelecimentos estaduais e municipais e 6.044 particulares, incluindo grande parcela de confessionais. Em 1945 as cifras indicavam 33.423 e 5.908 respectivamente. Em 1933 se registravam 1739613 matrículas na rede oficial para 368.006 na rede particular. Em 1945 os dados se haviam alterado para 2.740.755 na rede oficial e 498.085 na particular⁽³⁾. Esses dados mostram bem claro que o governo a partir da sociedade política toma conta progressiva do sistema educacional, transformando-o gradualmente em "aparelho do Estado".

A política educacional neste período e em particular no Estado Novo não se limita à simples legislação e sua implantação. Ela visa transformar o sistema de ensino em um instrumento mais eficaz de manipulação das classes subalternas. São criadas as esco

(3) Sinopse Retrospectiva do Ensino no Brasil. Rio de Janeiro.

las técnicas profissionalizantes como consequência das mutações ocorridas na infra estrutura economica com a diversificação da produção da indústria que exige um maior treinamento do que o trabalho na produção açucareira ou do café. O governo procurando atender as necessidades das empresas privadas, se propõe assumir o treinamento da força de trabalho que elas necessitam.

A força de trabalho precisa ser recrutada dentro da nova configuração da sociedade de classes. Evidentemente não será fornecida pela classe dominante, na qual continuam figurando, mesmo com seu poder reduzido, a velha aristocracia rural, a burguesia financeira e a nova burguesia industrial em ascensão. Preocupada em formar seus quadros dirigentes em escolas de elite (na maioria ainda particulares) esta classe não revela interêsse pelo ensino técnico. A força de trabalho também não será buscada nos setores médios e baixos da burguesia ascendente, ainda, preocupada em ocupar as vagas do ensino propedêntico, a fim de alcançar um título acadêmico (uma forma de ascensão). Resta a classe operária, formada parcialmente pelos trabalhadores rurais e urbanos. Assim, as escolas técnicas vão ser a escola para os filhos dos outros ou a única via de ascensão permitida ao trabalhador, mas que sendo de nível médio não habilita ao nível superior, mantendo a dualidade do sistema educacional, que além de produzir a força de trabalho, garante a consolidação de uma sociedade de classes, mais nitidamente configurada que no período anterior.

O sistema educacional do Estado Novo reproduz em sua dualidade a dicotomia da estrutura de classes, camuflada atrás de uma ideologia paternalista (as chances educacionais tem caráter de prêmio). As condições para assegurar maior produtividade do setor industrial são criadas e financiadas pelo Estado.

O sistema de distribuição de competências não sofreu grandes alterações: o governo federal legisla para todas as escolas como regulamentação básica e comum e os Estados legislam também, a partir daquela legislação para daí proceder a sua complementação, enriquecimento, diversificação e especificação. Dessa forma os Estados estabeleceram para as suas próprias instituições escolares

uma fisionomia adequada às suas condições particulares, mas segundo as diretrizes gerais.

A organização do sistema de ensino em São Paulo não foge a essa orientação e no período em foco se divide em três fases bem características. Essa divisão foi feita com o critério de destacar os instantes de relativa estabilidade dos diferentes períodos.

1ª fase - 1930-1933 - período revolucionário.

2ª fase - 1934-1936 - período constitucional .

3ª fase - 1937-1945 - Estado Novo.

Os Estudos da organização do Sistema de Ensino referem-se as áreas em que o contrôle deve atuar para avaliar o desempenho quantitativo e qualitativo. O processo básico de contrôle envolve estabelecer os padrões, medir o desempenho conforme os padrões e corrigir os desvios em relação aos padrões e planos. As suas áreas são: objetivos, pessoal envolvido no empreendimento, material e produto. Abrange os administradores dos diversos níveis hierárquicos, o pessoal envolvido diretamente nas atividades substantivas e o pessoal auxiliar. O contrôle dos administradores procura avaliar como êle age, ou seja, o desempenho administrativo. O contrôle dos demais elementos humanos procura avaliar a realização individual . E o contrôle do material refere-se à sua adequação para o empreendimento.

Assim, o processo de Organização e Administração Escolares desenvolve-se em diferentes níveis do Sistema Escolar. Pode-se falar em Administração do Sistema Escolar, quando se trata da atuação das posições mais elevadas na estrutura, de forma que sua influência se estende a tôdas as escolas. E em direção de unidade escolar quando se trata da atividade de elementos responsável pela administração de uma só escola, mesmo que inclua vários cursos como por exemplo o Reitor das universidades.

A composição ou a estrutura do Sistema Escolar apresenta-se sob as modalidades mais variadas. De qualquer modo por sua pró-

pria natureza é um organismo bastante complexo incluindo órgãos de várias espécies e com funções diversificadas.

Nossa análise se prenderá a organização e estrutura administrativa começando pelos órgãos superiores de administração. A Unidade Escolar nos interessa na medida que faz parte de um sistema mais amplo e com êle mantém uma relação de subordinação. Assim, destacaremos três tipos de Órgãos:

-Órgãos superiores de Administração - compreende órgãos de direção geral de todo o sistema e órgãos consultivos e representativos de caráter supletivo ou complementar que constitue o Conselho de Educação.

-Órgãos intermediários - de articulação e orientação representados pelos Delegados ou inspetores do ensino.

-Órgãos em nível de unidades Escolar - docentes e constituídos pelas direção de cada Escola.

No sistema administrativo os chamados órgãos de administração superior estão mais ligados à filosofia e à política da educação do Estado de São Paulo e os órgãos intermediários e de unidade escolar mais à execução propriamente dita. Na escala hierárquica, os órgãos de nível inferior são controlados pelos superiores.

Em cada uma das fases nossa análise destacará os setores de ação administrativa tanto em nível de sistema como em nível de unidade escolar. Procurará compreender cada nível administrativo (decisório, intermediário e executivo) através de sua evolução no Estado de São Paulo nos três momentos do período.

2 - ÓRGÃOS SUPERIORES DE ADMINISTRAÇÃO

2.1. Primeira fase - Período Revolucionário

De 1930 a 1933, o período revolucionário no Estado de São Paulo forneceu seus diretores gerais do ensino além dos interinos e uma abundante legislação escolar.

É a partir de 1930⁽⁴⁾ criada a Diretoria Geral do Ensino, subordinada à Secretaria dos Negócios do Interior em substituição a Diretoria Geral da Instrução Pública, como órgão de administração superior encarregado da organização técnica e fiscalização de todos os ramos do ensino público e particular, exceto o ensino superior, no Estado de São Paulo.

A justificativa dessa alteração se baseia no fato de que a Direção dos serviços da instrução pública paulista nos ramos primários, normal e profissional assim como a fiscalização do ensino particular não apresentam tanto nas normas legais como nas praxes discriminação perfeita, tão necessária para evitar a dualidade o que acarretará sensível economia e maior eficiência nos serviços.

A figura 1 mostra a estrutura administrativa (1930-1931) do ensino em São Paulo⁽⁵⁾ com especial destaque para os órgãos superiores de Administração. Toda a ação administrativa do Ensino no Estado é centralizada na Diretoria Geral do Ensino subordinada a Secretaria dos Negócios do Interior. É órgão superior responsável

(4) Decreto 4795 de 17/12/1930-Coleção de Leis e Decretos do Estado de São Paulo, Imprensa Oficial, São Paulo, 1930, Tomo XL, pág. 296.

(5) A respeito dos esquemas gerais de organização formal consultamos F.C. Moshei e S. Cimmino, Ciência de la Administración; Madrid (Rialp, 1961) cap. VI e VII; W. Jimenez Castro, Introducción al estudio de la teoria administrativa, Mexico, FCE, 1963, cap. V. A elaboração dos organogramas obedece aos modelos propostos por Lourenço Filho em Organização e Administração Escolar (Buenos Aires: Kapelusz, 1965, pág. 27-47), bem como pelo Ministério da Educação e Cultura, através de suas publicações.

pela Assistência Técnica e Inspeção Escolar. Tem como órgão consultivo, normativo o Conselho de Educação que também é órgão deliberativo no julgamento de processos disciplinares. Diretamente subordi-nado à Secretaria dos Negócios do Interior encontramos o Departa-mento de Educação Física com um Conselho Superior e suas comissões técnicas.

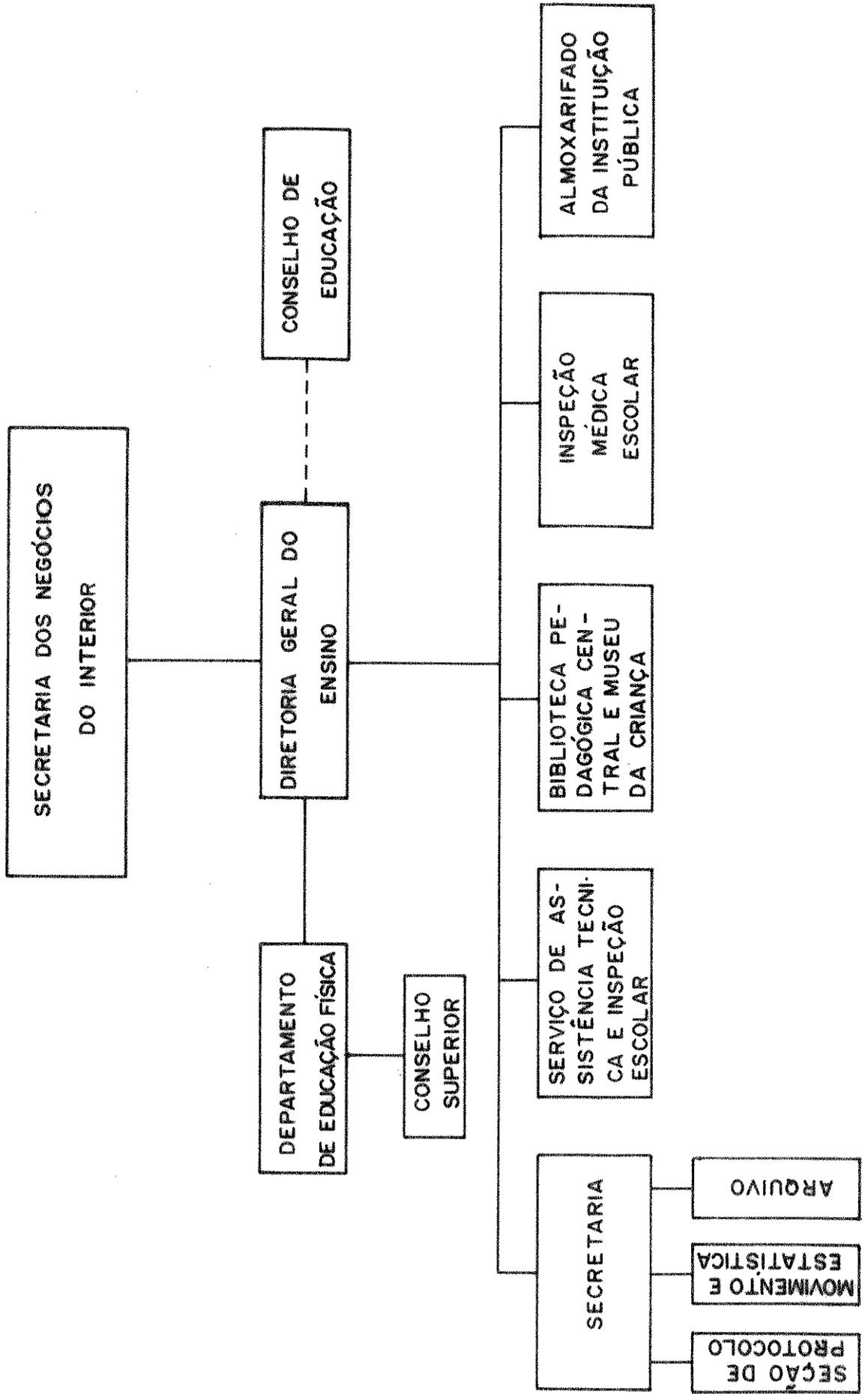
Essa Diretoria Geral do Ensino têm sob sua imediata depen-dência a: Secretaria, Serviço de Assistência Técnica e Inspeção Es-colar, Biblioteca Pedagógica e Museu da Criança, Inspeção Médica Escolar e Almojarifado da Instrução Pública. A Secretaria compreen-de três secções (Protocolo e notas, Movimento e Estatística e Ar-quivo) com os seguintes elementos: diretor, tesoureiro, chefes de Secção, 3 primeiros escriturários, 9 segundo e 21 terceiros, 1 car-tógrafo, 1 porteiro, 3 contínuos e 5 serventes totalizando 48 fun-cionários, com alguns ligados à Secretaria do Interior.

Os serviços da Secretaria, Biblioteca Central, Museu da Criança, Assistência Técnica e Inspeção Escolar são estabelecidos em Regimento e Instruções baixadas pelo Diretor Geral do Ensino , com aprovação do Secretario do Interior.

Êstes órgãos executam as funções administrativas das ati-vidades específicas e auxiliares da Secretaria e Diretoria Geral da Educação. Os diversos departamentos que compõem êstes órgãos cen-trais se encarregam das atividades educacionais de seus respectivos setores de ação: orientam, estimulam e fiscalizam a aplicação das leis nos respectivos níveis de ensino.

Para administrar a rêde de escolas o Estado possui o Conselho de Educação que desempenha funções especificamente norma-tiva e a Diretoria Geral do Ensino, cuja função é eminentemente executiva. Ela é encarregada de por em execução a política educa-cional, de acôrdo com as normas estabelecidas pelo Conselho de Educação. Essa Secretaria possui Departamentos especializados e órgãos regionais de acôrdo com a política de centralização administra-tiva adotada.

FIGURA - 1 ORGANOGRAMA COM OS ÓRGÃO SUPERIORES DE ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA ESCOLAR PAULISTA DE 1930 A 1931



O Conselho de Educação⁽⁶⁾, é órgão consultivo da Diretoria Geral do Ensino e Deliberativo no julgamento de sindicância e processos disciplinares de funcionários do ensino. Foi criado em consideração a falta de espírito de continuidade nas reformas que a cada momento se tem praticado no aparelho escolar do Estado, na consideração também que êsse espírito só pode ser mantido por um corpo técnico encarregado de estudar essas reformas e em consideração do fato de que os processos disciplinares e de sindicâncias no ensino devem ser julgados, de preferência, por órgão coletivo central.

O Conselho de Educação possui os seguintes membros:

-assistentes técnicos de ensino primário, normal, profissional, e o de psicologia aplicada.

-o diretor da Secretaria da Diretoria Geral do Ensino

-quatro representantes diretos do magistério, anualmente eleitos entre os lentes do Ginário do Estado; os lentes das escolas normais; um escolhido entre os mestres efetivos das escolas profissionais da capital, eleito pelos mestres efetivos das escolas profissionais da Capital, eleito pelos mestres das escolas profissionais do Estado; um escolhido entre os diretores dos grupos escolares da Capital, por votação de todos os professores da capital.

O Conselho de Educação é convocado pelo Diretor Geral do Ensino e funciona sob uma presidência. Seu Secretário é o Secretário da Diretoria Geral do Ensino, que tem sob sua guarda o arquivo dos trabalhos. Os seus membros não são remunerados e seus serviços são considerados relevantes à causa da educação popular.

Subordinado diretamente à Secretaria dos Negócios do Inte-

(6) Criado pelo Decreto 4845 de 21/1/1931. Coleção de Leis e Decretos do Estado de São Paulo, Imprensa Oficial, 1941, tomo XLI, pág. 62.

rior o Departamento de Educação Física⁽⁷⁾ tem por fim:

- organizar uma escola de educação física para a formação de professores técnicos;
- manter um gabinete técnico e biblioteca especializada;
- organizar um plano sistemático de educação física como padrão geral
- promover a sua adoção pelas entidades esportivas, e proibir exercícios nocivos à saúde
- estabelecer e dirigir campos de recreio e jogos
- organizar e patrocinar provas e demonstrações de ginástica, atletismo e outros assim como concursos de robustez física.
- incentivar a educação física feminina procurando interessar a mulher brasileira no movimento da fisiocultura.
- proceder ao recenseamento esportivo do Estado e organizar a inscrição oficial das agremiações

O Departamento se comporá de um Conselho Superior com 3 secções: administrativa, técnica, de propaganda e publicidade. Esse conselho é formado de sete membros não remunerados, designado pelo Secretário do Interior e suas reuniões serão secretariadas pelo diretor do Departamento que acumula a função de diretor da secção administrativa. Junto a secção técnica funcionarão uma comissão

(7) Criado pelo Decreto 4.855 de 21.1.1931- Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo, Imprensa Oficial, São Paulo, 1941. Tomo XLI, pág. 85.

consultiva e várias comissões esportivas (ginástica, escotismo, futebol, atletismo, natação, esgrima, hipismo, pugilismo, bola ao cesto e esportes mecânicos.

A comissão consultiva será constituída pelos membros seguintes indicados pelo Secretário do Interior: os professores de higiene e fisiologia da Faculdade de Direito, o assistente técnico de educação física da Diretoria Geral do Ensino, um técnico do Instituto de Higiene, um técnico do Serviço sanitário e um artista de renome.

Cada comissão esportiva se comporá de três membros designados pelo Conselho Superior, mediante proposta do próprio diretor geral do Departamento.

Compete ao diretor superintendenter todos os serviços do Departamento, dirigir diretamente a secção administrativa, secretariar as secções do Conselho Superior, distribuir pelos funcionários os serviços do Departamento.

O departamento poderá ter representantes seus junto às Municipalidades para estímulo e desenvolvimento esportivo municipal. Nomeará também periodicamente uma comissão para verificar a orientação dos exercícios de educação física nas escolas públicas e particulares, dando parecer a respeito. O Secretário do Interior é quem dá tóda a regulamentação do Departamento de Educação Física que tem estrutura e organização paralela e independente da Diretoria Geral do Ensino.

Esta estrutura administrativa do Ensino permanece até 1931 quando os serviços de Educação passam da Secretaria de Estado dos Negócios do Interior para a Secretaria da Educação e Saúde Pública⁽⁸⁾ com a seguinte jurisdição: educação pública, fiscalização do ensino particular, saúde pública e Assistência.

Ela compreende: Gabinete do Secretário, Departamento de

(8) A transformação se dá pelo decreto 4917 de 3/3/1931 e logo em 3/8/1931 é suprimida. Coleção de Leis e Decretos do Estado de São Paulo. Imprensa Oficial do Estado, São Paulo, 1941, Tomo XLI, pág. 201.

Educação, Diretoria Geral do Ensino, Departamento de Saúde Pública e Portaria.

Nesta fase, em virtude do fato de que é grande o número de decretos (nomeações, remoção, permutas e licenças) que são assinados pelo interventor do Estado consideram que se pode simplificar esses serviços ficando o Secretario do Estado da Educação e Saúde Pública autorizado a assinar tais títulos de nomeação remoção, licença, permutas, subscritos pelo Diretor Geral da Secretaria desde que os respectivos decretos tenham sido assinados pelo Interventor Federal⁽⁹⁾.

A figura 2 ilustra a estrutura da nova Secretaria com os serviços pertinentes.

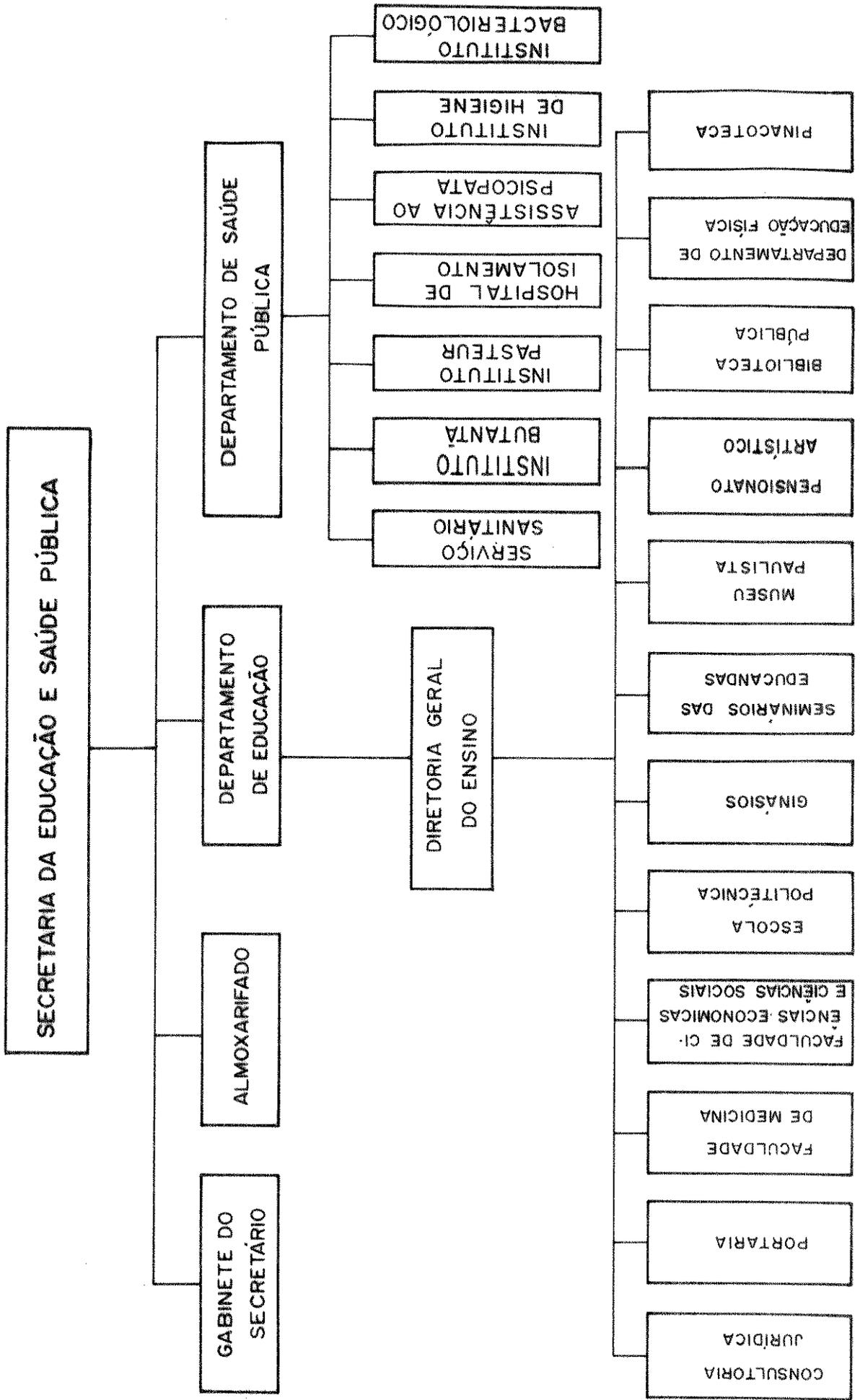
A Direção Geral do sistema escolar é exercido por um Órgão Especial - Diretoria Geral do Ensino.

No Diretor da Educação encontram-se poderes sem paralelo. Ele deve estar atento a todos os principios e a tôdas as práticas dos novos movimentos educacionais, deve dirigir os mais modernos processos para as oportunidades educativas de acomodação do indivíduo, de criação de hábitos, habilidades, atitudes e ideais e estende sua ação sobre toda a escolarização. Para cumprir a sua missão terá o diretor do sistema escolar de exercitar atividades as mais variadas e complexas. A sua missão, como aliás, em certa medida, de qualquer de suas autoridades administrativas para que possa atingir todos os seus objetivos naturais, deverá desenvolver-se em quatro sentidos diversos: o sentido da organização, o sentido da administração propriamente dita, o sentido da supervisão e o sentido da liderança social.

Com base nessas considerações poderemos sumarizar do seguinte modo as atribuições próprias do diretor geral do sistema escolar, em ordem aos objetivos que lhe compete realizar.

(9) Decreto 4.926 de 10/3/1931=Coleção de Leis e Decretos do Estado de São Paulo, Imprensa Oficial, São Paulo, volume XLI, pág. 281.

FIGURA - 2 ORGANOGAMA DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 1931.



1. Atribuições de Organização

- Elaborar o regimento interno do Departamento de Educação submetendo-o à Aprovação do Secretário.
- emitir sua opinião na divergência de pareceres e informações ao Secretário de Estado.
- dar parecer sobre suas repartições.
- solicitar do secretário os adiantamentos orçamentários e autorização para despesas extraordinárias.

2. Atribuições administrativas

- autorizar, por escrito, aos chefes de serviço o despacho de papéis.
- propor e executar a nomeação, demissão, promoção ou remoção do pessoal docente e administrativo.
- conceder licenças.
- dar posse dos diretores de repartições e delegar
- abonar e justificar faltas por escrito as atribuições dos diretores dos órgãos subordinados.

3. Atribuições de supervisão

Ao diretor Geral do Ensino compete à Superintendência técnica e administrativa do ensino público em todos os seus graus, exceto o superior e ginásial e a fiscalização do ensino particular.

É ele quem estabelece as normas de ação centralizando todos os serviços pois a ele também compete:

- regulamentar o trabalho nas Delegacias Regionais
- ordenar sindicancias e processos administrativos
- aprovar os programas de ensino
- fornecer, periodicamente, comissões de professores que

sob sua presidência fixem as bases desses programas de ensino.

- elaborar o regimento interno de tôdas as repartições
- autorizar reformas e concertos nos prédios escolares dando conhecimento ao governo.
- autorizar a compra de material escolar e superintender a distribuição nas escolas públicas.⁽¹⁰⁾

Constituindo êsse órgão a cabeça do sistema escolar, ao Diretor compete organizar o serviço de sua Repartição da maneira mais racional e em ordem aos objetivos que lhe compete realizar. No cumprimento de sua função de organização, deverá o Diretor compor o quadro de todos os funcionários dos serviços sob sua responsabilidade, definindo-lhes as respectivas atribuições e organizando-os em classes, secções ou divisões para efeito da divisão racional do trabalho administrativo e indicando principios gerais que orientem a consideração do problema. Entre essas normas inclui as seguintes:

- as secções em que, para sua maior eficiência, de acôrdo com a lei da divisão do trabalho se dividirá o órgão de direção geral do sistema escolar deverão estar em relação com a natureza ou as várias espécies de serviços a serem executadas e o vulto desses serviços.

Isso quer dizer que os serviços de espécies diferentes, mas relacionados, poder-se-ao incluir a existência de um órgão especial que o administre. Neste caso, a divisão de trabalho, se fará dentro da própria secção, entre os seus integrantes.

- Deverá ser estritamente observada, nessa divisão, a hierarquia dos diversos serviços não se incluindo em unida-

(10) Decreto 5.003-B-4/5/1931-C. de L. Decretos do E. de S. Paulo. Imprensa Oficial, 1941, Tomo XLI, pág. 390.

de da mesma categoria administrativa qualquer serviço que por sua própria natureza se sobreponha aos demais.

-As atribuições de cada unidade administrativa deverão ser judiciosamente delimitadas, o que não exclui a necessária articulação de todos os serviços da direção geral do sistema escolar.

As competências de nomeação, contratação, exoneração e licenciamento nesta fase são bem centralizadas nos órgãos de administração superior pois, ao Secretario de Estado: na Diretoria Geral do Ensino compete essas atribuições em relação aos professores substitutos efetivos, professores leigos, professores adidos em estabelecimentos de ensino particular, preparadores, encarregados e auxiliares de gabinetes, guarda livros, mestres, ajudantes de mestres, vigilantes e lustradores, no almoxarifado - guarda-livros, datilografos e escriturários; na Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais - os assistentes, no Departamento de Educação Física - datilógrafo, arquivista e desenhista; no Museu Paulista - preparador e auxiliar; no Conselho de Orientação Artística - membros de livre escolha; na Pinacoteca - o conservador.

O Diretor do Departamento de Educação tem a competência de nomear; contratar, licenciar e exonerar na Diretoria Geral e Almoxarifado os porteiros, praticantes de expedição, faturista, copista, calculista, despachantes, acondicionadores, na Faculdade de Ciências Econômicas e Sociais os contínuos, nos ginásios, porteiro e contínuos; no Departamento de Educação Física o fotógrafo, no Museu Paulista - porteiro e contínuo, na Biblioteca Pública, posterior, zeladores, contínuos e na Pinocoteca - serventes e vigilantes.

Ainda ao Diretor Geral compete essas atribuições junto a contínuos, serventes, jardineiros da própria Diretoria e de estabelecimento de Ensino a ela subordinados.

Aos diretores e chefes de serviço compete nomear, contratar, exonerar e licenciar operários e empregados subalternos.

Amplia-se a Secretaria da Educação e Saúde Pública em 1932 com a criação junto ao serviço Sanitário, da Inspeção e

Higiene e Assistência dentária até então a cargo da Inspetoria de Higiene Escolar, com a função primordial de fiscalizar os gabinetes dentários instalados em estabelecimentos de ensino. Surge na mesma época o Serviço de Psicologia Aplicada com secções de estatística e arquivo, medidas mentais, medidas do trabalho escolar e orientação profissional; serviço de Antropometria Pedagógica com chefe, técnico e 30 professores comissionado, entre os que se distinguem como educadores sanitários.

Amplia-se também a Diretoria Geral do Ensino com o Serviço Geral de Classificação de todos os Estabelecimentos de Ensino do Estado com mapas das regiões, plantas de municípios, fotografias e plantas dos edificios escolares, dados referentes à lotação das salas e informações necessárias.

Em 1933 reorganiza-se a Diretoria Geral do Ensino sob denominação geral de Departamento de Educação⁽¹¹⁾. Há agora uma definição mais precisa do papel do Departamento de Educação como órgão técnico e executivo que tem caráter regulamentar, servindo de um Conselho de Educação, órgão social constituído de representantes das classes sociais mais diretamente interessadas na organização e desenvolvimento do sistema escolar do referido Estado.

O Departamento de Educação tem a seu cargo orientar, administrar e fiscalizar o sistema educacional do Estado, compreende os serviços administrativos e técnicos, de centralização e coordenação, indispensáveis a realização dos seus fins. Compete especificamente:

- administrar, orientar e coordenar todas as atividades escolares do Estado que lhe estejam diretamente subordinadas.
- elaborar e propor as reformas dos serviços técnicos e administrativos necessários ao aperfeiçoamento e à extensão crescente do sistema escolar.

(11) Decreto 5828 de 4/2/1933, Coleção de Leis e Decretos do E. de São Paulo, Imprensa Oficial, São Paulo, 1939, Tomo XLIII, pág. 141-154.

-elaborar os regulamentos das leis sôbre matéria escolar.

Seu Diretor Geral concentra todo o poder em matéria de educação superintendendo, orientando e fiscalizando para os coordenar e sistematizar, todos os serviços administrativos e técnicos por meio de instruções particulares a cada um dos chefes, e reuniões de todos os chefes de serviço. Também lhe cabe elaborar, com a colaboração de seus auxiliares administrativos e técnicos as reformas escolares parciais ou totais que forem necessárias e justificar e defender perante o Conselho de Educação assistidos dos respectivos chefes de Serviço as propostas de reformas submetidas ao julgamento, alterar as jurisdições das delegacias e distritos escolares para melhor organização e distribuição conforme as necessidades do ensino, verificadas depois de 3 anos de experiência de cada nova organização e promover cursos de férias e de aperfeiçoamento, mediante autorização do Secretario da Educação, de técnicos e especialistas, nacionais e estrangeiros.

Os chefes dos diferentes serviços técnicos são responsáveis diretos pela organização, desenvolvimento e eficiência dos serviços que forem confiados à sua direção e publicarão anualmente um relato contendo breve exposição da doutrina atual sôbre o assunto, estudo crítico da situação dos serviços além de medidas práticas para o seu aperfeiçoamento em cada ciclo de um ano, enviando ao órgão superior, isto é, ao Departamento de Educação como meio de controle.

Nesta fase tem o Conselho de Educação, que é composto de representantes de classes liberais, da indústria, comércio, agricultura, jornalismo, associações femininas, empregados do comércio e operários, um caráter de órgão consultivo e orientador opinando sôbre as reformas que lhe forem submetidas pelo Diretor do Departamento de Educação e fiscalizando a aplicação do fundo escolar, dirigindo pelos seus membros, nas associações a que êstes pertençam e representam, a Campanha pelo desenvolvimento do Fundo Escolar criado para o aperfeiçoamento e desenvolvimento da educação em todos os graus.

Simultaneamente, os órgãos superiores e o Estado considerando que muitas leis, em parte revogadas, contém dispositivos que continuam em vigor, considerando que muitas leis encerram disposições que nunca tiveram execução, considerando que as exigências da nossa situação social e econômica impõem a reorganização em novas bases das instituições escolares existentes, considerando que é necessária adotar uma legislação completa e orgânica, com unidade de concepção e de plano, segura e previdente e que permita adaptação a novas exigências do meio social, e considerando que o Estado já pelo grande número de instituições que integram seu sistema educacional já pelo vulto dos interesses coletivos e individuais ligados à educação pública, tem necessidade de coordenar e unificar toda a sua legislação Escolar num Código de Educação. (12)

Durante a vigência do Código da Educação e Departamento de Educação como órgão técnico e executivo superior e o Conselho de Educação, órgão social, são responsáveis pela organização, administração e fiscalização do sistema educacional compreendendo serviços administrativos e técnicos de administração centralizada.

A figura três mostra a reorganização da Diretoria Geral do Ensino pelo Interventor Federal no Estado de São Paulo em 4/2/1933 sob a denominação geral de Departamento de Educação como órgão técnico e superior servido de um Conselho de Educação, órgão social como era chamado.

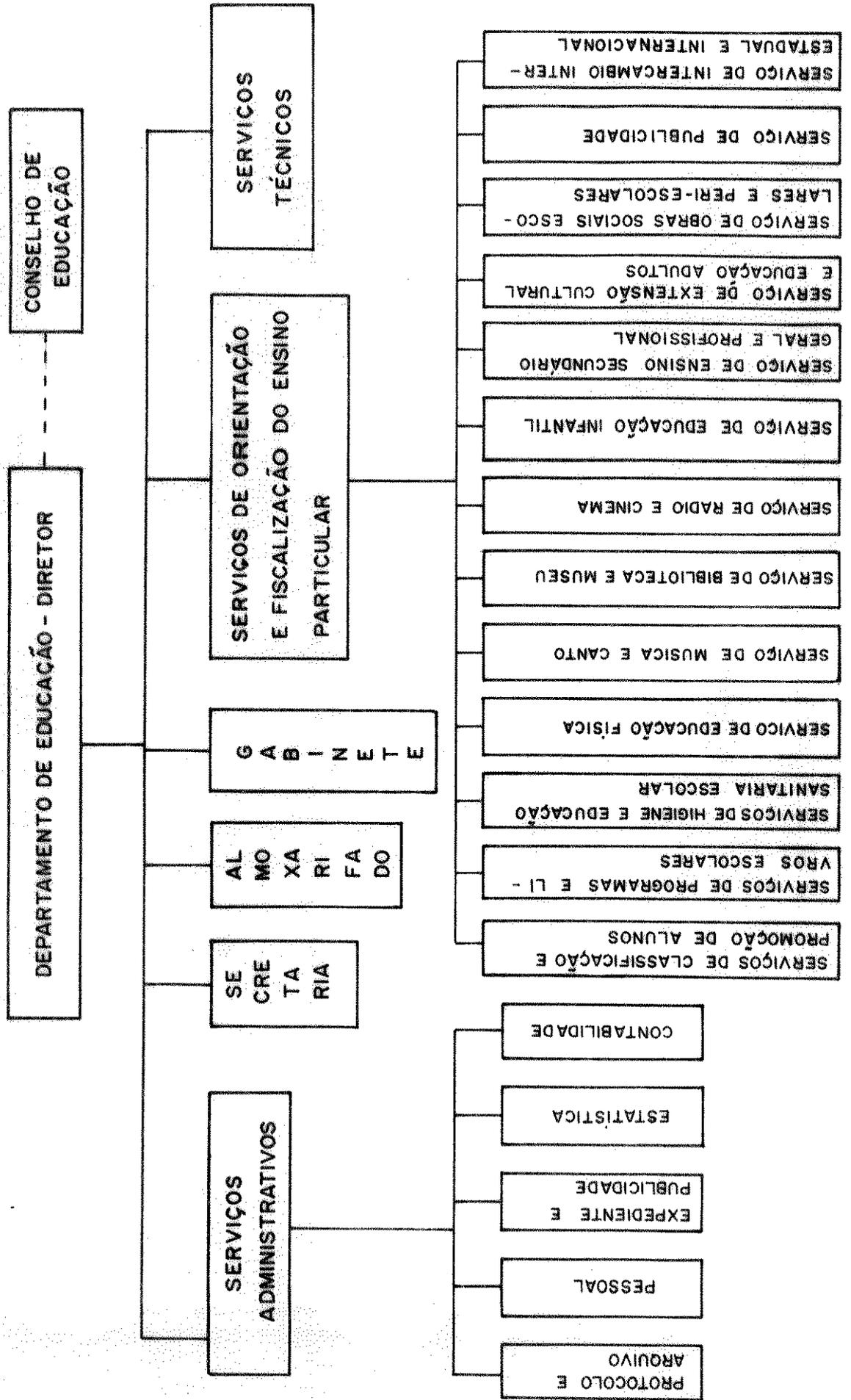
O Departamento de Educação além de manter as mesmas competências relacionadas quando da reorganização da Diretoria Geral do Ensino em 1933 amplia e especifica de uma forma mais pormenorizada as competências de cada serviço, subordinado à Secretaria da Educação e Saúde Pública.

Compete ao Departamento da Educação:

-a nomeação, remoção, e exoneração de todos os funcioná-

(12) Decreto 5294 de 21/4/33. Institui o Código de Educação de São Paulo - Coleção de Leis e Decretos do Estado de S. Paulo: Imprensa Oficial, 1939, Tomo XLIII, pág. 278-450.

FIGURA - 3 ORGANOGRAMA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO EM 1933.



- rios diretamente subordinados;
- a criação, localização, transferência e desdobramentos e supressão de escolas e grupos escolares;
 - equiparação de escolas normais livres bem como cassação de direitos de equiparação das mesmas;
 - determinar sindicâncias e processos administrativos;
 - licenciar funcionários;
 - propor e aplicar penalidades;
 - autorizar o gozo de férias regulamentares;
 - abonar, justificar e injustificar faltas;
 - dar posse e exercício a qualquer funcionário subordinado do Departamento de Educação;
 - autorizar o funcionamento e interditar ou fechar definitivamente os estabelecimentos particulares de ensino;
 - designar as delegacias onde terão exercício os delegados regionais e inspetores;
 - apresentar relatório anual do movimento educacional do Estado ao Secretário da Educação.

Os serviços administrativos do Departamento de Educação, dirigidos pelo seu Secretário Geral são distribuídos em 4 secções que tem sua esfera de ação e atribuições bem especificadas para executar os serviços de expedientes e organizar e dirigir o serviço de publicidade.

Protocolo e arquivo - compete registrar a entrada, distribuição e saída dos papéis e os títulos de habilitação para a carreira do magistério; o exercício e as licenças de funcionários e documentos com despacho final.

Pessoal - informar todos os processos de conformidade com a legislação em vigor; registrar todos os estabelecimentos estaduais

oficializados, municipais e equiparados ou em regime de fiscalização prévia, quanto ao número de classes, períodos de funcionamento e respectivo pessoal.

Estatística - apurar mensalmente os dados estatísticos escolares e, anualmente, os do convênio celebrado entre a União e o Estado, e organizar o cadastro completo dos imóveis escolares.

Contabilidade - organizar anualmente os dados orçamentários; verificar, balancear e encaminhar todos os processos que envolvam responsabilidade econômica; apurar anualmente o tempo líquido do exercício de professores, substitutos efetivos e demais funcionários.

Ao Secretário Geral compete:

- cumprir e fazer cumprir as determinações e os despachos da Direção Geral do Departamento de Educação;
- dirigir e fiscalizar os trabalhos da subsecretaria e das secções;
- convocar funcionários para trabalhos extraordinários;
- cominar aos funcionários as penas disciplinares de sua alçada e representar o Diretor Geral;
- abrir, rubricar e encerrar os livros de escrituração do Departamento de Educação;
- exarar despachos;
- permitir e negar férias aos funcionários que lhe estão diretamente subordinados;
- redigir e fazer redigir, nas secções e na subsecretaria, a correspondência do Departamento de Educação;
- visar as informações prestada pelas secções;
- expedir as necessárias instruções quanto à ordem em que devam gozar férias;

- assinar atestados, certidões, editais e avisos;
- ordenar as despesas de expediente e a compra de matérias indispensáveis ao Serviço;
- autorizar o resumo do livro ponto para a organização dos respectivos mapas de frequência;
- conferir, assinando com o Diretor Geral, as fôlhas de frequência do pessoal do Departamento de Educação;
- propor ao Diretor Geral o chefe de secção que deve substituir o subsecretário em seus impedimentos.

Ao subsecretário compete:

- chefiar os trabalhos afetos à subsecretaria, no tocante ao expediente e publicidade administrativa, observando e fazendo observar as determinações superiores;
- inspecionar os serviços das secções apresentando aos chefes respectivos as sugestões que julgar conveniente;
- ter sob suas vistas o porteiro, o continuo e serventes, entre os quais distribuirá os trabalhos;
- impedir que as secções retenham em seu poder, por mais de três dias, os papéis dependentes de informação;
- requisitar das secções as informações necessárias;
- fazer passar todos os papéis pelos registros da Secção de Protocolo e Arquivo;
- rever os serviços de expediente e os papéis processados pelas secções, encaminhando-os, depois de visá-los, ao Secretário Geral;
- redigir toda a correspondência que não seja da competência das secções;
- abrir e encaminhar a correspondência oficial;
- encerrar diariamente o livro ponto, anotando as faltas de

- exercício, as entradas tardes e retiradas;
- designar um funcionário da subsecretária para recebimento, guarda, escrituração e distribuição do material necessário ao expediente do Departamento de Educação;
 - substituir os Secretários Geral nos seus impedimentos.

A cada chefe de secção compete:

- executar e mandar executar os trabalhos que lhe forem distribuidos;
- trazer classificados, por ordem alfabética, cronológica e conforme o objeto, todos os papéis despachados e em andamento, de modo a se tornarem rápidas as buscas;
- dirigir e rever os serviços de expedientes da secção, en caminhando com presteza os papéis processados;
- impedir que os escriturários retenham em seu poder por mais de 3 dias os papéis dependentes de informação;
- fornecer diariamente o extrato destinado à imprensa;
- representar ao Secretário Geral a falta de cumprimento de deveres por parte dos funcionários da Secção.

Ao Tesoureiro compete:

- providenciar sobre o rápido recebimento e pagamento que de sua alçada, acompanhando o andamento dos processos e avisos;
- levantar no Tesouro do Estado, as importâncias destinadas aos pagamentos que lhe competem, por conta do Departamento;
- ter sob sua guarda os dinheiros recolhidos ao cofre do Departamento de Educação.

Ao Escriurário compete:

- executar os trabalhos que lhe forem distribuídos, de acôrdo com as instruções;
- fazer a escrituração nos livros e registros;
- passar certidão, tirar cópias oficiais e lavrar atos, portarias;
- informar papéis e processos de acôrdo com a legislação;
- conservar em ordem o arquivo, fichas e papéis e processos;
- fiscalizar o sêlo dos papéis que tramitarem.

Ao almoxarifado, subordinado imediatamente ao Departamento de Educação são estipuladas as seguintes tarefas:

- aquisição, depósito e distribuição de mobiliário e material apropriado ao melhor desenvolvimento dos programas escolares e do material necessário às repartições subordinados ao Departamento de Educação;
- estudo experimental de renovação do material e mobiliário escolar, para substituição progressiva de mobiliário atual por material mais adequado do trabalho;
- a arrecadação e acautelamento do material não utilizado.

O Diretor Geral do Departamento de Educação designará uma comissão permanente que dê parecer sôbre as condições higiênico-pedagógicas dos prédios a serem construídos e organiza e fiscaliza a execução de um plano para a solução progressiva do problema das construções escolares. Essa comissão presidida pelo chefe do Serviço, terá como membros, o chefe ou representante do Serviço de Higiene, um técnico de Educação, um Educador com conhecimentos especializados sôbre a instituição, e um arquiteto da Secretaria de Viação e Obras Públicas.

Quanto aos serviços técnicos observamos a mesma ampla abrangência distribuída por diferentes setores de ação, porém, com

uma especialização muito maior das atribuições de cada serviço subordinado diretamente ao Diretor do Departamento de Educação.

O Serviço de Educação Infantil tem por incentivo o desenvolvimento da educação pré-primária, nos jardins da infância e nas escolas maternas.

Ao chefe desse serviço compete:

- animar o movimento pedológico, com o intuito de vulgarizar conhecimentos científicos sobre a criança;
- incentivar a criação de escolas maternas e jardins da infância oficiais e particulares;
- providenciar cursos de aperfeiçoamento na técnica da educação pré-primária;
- propagar os sistemas de Froebel, Montessori, como ponto de partida para estudos e pesquisas.

O Serviço de Extensão cultural e Escolas de Continuação para Adultos tem por fim estimular e desenvolver todas as iniciativas e instituições destinadas a facilitar aos adultos, especialmente dos meios proletários, a continuação de estudos e aperfeiçoamento cultural.

O Serviço de Higiene e Educação Sanitária Escolar compete:

- promover e orientar a educação sanitária dos alunos das escolas públicas do Estado, cooperando intimamente para sua plena efetivação com professores, diretores e autoridades do ensino;
- inspecionar os escolares, no que diz respeito a seus hábitos sanitários e estado de saúde, favorecendo-lhes o pleno desenvolvimento físico e psíquico, pela administração de cuidados higiênicos e médico-pedagógicos.

- velar pela higiene das instalações escolares;
- solicitar das famílias o tratamento dos alunos doentes;
- divulgar entre os membros do magistério, por meio de palestras e publicações, as noções mais importantes de higiene física e mental;
- praticar exames médicos e antropométricos de professores e alunos.

São deveres do médico escolar:

- inspecionar rigorosamente os alunos durante no mínimo 4 horas diárias;
- inscrever na ficha do aluno os resultados do exame, comunicar aos pais;
- inspecionar as instalações escolares;
- realizar palestras sôbre higiene nos estabelecimentos para professores e alunos;
- efetuar exames de professores, funcionários, e alunos em casos especiais determinados pelo Diretor Geral do Departamento de Educação;
- realizar estudos de higiene e medicina escolar, em nosso meio dando-lhes publicidade mediante autorização do médico-chefe;
- dar os pareceres a chefia do Serviço sôbre questões médicas relativas à Escola;
- comunicar semanalmente o resumo dos trabalhos feitos e apresentar até 15 de dezembro relatório referente ao ano escolar.

São deveres da Educadora Sanitária, em número de 30:

- inspecionar rigorosamente as instalações escolares e os

alunos seguindo o horário estabelecido e instruções do médico chefe;

-realizar palestras a professores e alunos;

-coadjuvar o médico em seus serviços e os professores nas iniciativas que tomarem em benefício da saúde dos escolares;

-tomar parte na formação de turmas volantes para serviços especiais, nos municípios;

-realizar estudos em nosso meio, dando-lhes publicidade mediante autorização da chefia do Serviço.

Serviço de Educação Física tem por fim difundir, dirigir, orientar e fiscalizar a prática e o ensino da educação física em todas as suas modalidades, dirigir e orientar a prática da educação física em todos os estabelecimentos públicos de ensino, pré-primário, primário, secundário, profissional, superiores, bem como nas escolas particulares.

As atividades do Serviço de Educação Física distribuem-se pelas seguintes secções técnicas: vulgarização e estímulo da Educação Física, jogos e atividades ginásticas, orientação e pesquisas Médico-fisiológicas e atividades desportivas.

Do Serviço de Música e Canto tem por fim a educação estética pelo desenvolvimento do sentido da ordem e da harmonia, como também do aproveitamento da influência educativa e social da música, em todas as suas manifestações, no desenvolvimento da sensibilidade, na formação da alma nacional e na expansão da simpatia e da solidariedade humanas.

No curso primário é obrigatório o canto diário em classe e em cada escola um Orfeão com 60 figuras escolhidas.

O Serviço de classificação e Promoção de alunos tem por fim a formação da consciência técnica do professor relativamente

aos processos objetivos de classificação e promoção de alunos à introdução progressiva desses processos nos estabelecimentos de ensino no Estado.

Ao chefe do Serviço de classificação e Promoção compete:

- divulgar processos de medidas objetivas, psicológicas e de escolaridade;
- realizar palestras de caráter popular especialmente as destinadas aos pais, de preferência nas APM sôbre a necesidade de classificação objetiva dos alunos;
- realizar visitas a estabelecimentos de ensino a fim de colher sugestões e conhecer a marcha dos trabalhos;
- propor ao Diretor Geral o comissionamento na Capital de delegados, inspetores, diretores como também professores para o aperfeiçoamento na técnica do emprego de testes com frequência obrigatória em um estabelecimento de aplicação experimental.

Serviço de Programas e livros escolares. Esse serviço tem por fim propugnar pela adaptação dos livros e programas escolares às necessidades da natureza da criança, aos meios a que se destinam tendo em vista o aperfeiçoamento físico, intelectual, moral e técnico dos educandos.

Esse serviço disporá de uma coleção de programas escolares nacionais e estrangeiros, de obras especializadas, de manuais escolares, nacionais e estrangeiros, de catálogos de obras didáticas especializadas, de um arquivo dos livros aprovados e dos programas de adaptação das escolas primárias do Estado.

Serviço de Biblioteca e Museus Escolares

Serviço de Rádio e Cinema Educativo. Esse serviço tem por fim organizar a filmoteca, fiscalizar a instalação e aparelhos projetores; elaborar planos de filmagem, orientar a parte educativa e

instintiva das projeções fixas e anunciadas e pedir autorização ao Departamento de Educação para instalar aparelhos de cinema e rádio em estabelecimento de ensino.

Do Serviço de obras sociais escolares - Peri-escolares e Post-Escolares tem por fim a reorganização da escola em bases de comunidade social de trabalho em cooperação e sua articulação com o meio social por todas as medidas que tendem a estender seu raio de ação educativa e a tomar estreita a colaboração entre escola, família e instituição.

Ao chefe do Serviço compete:

- propor ao Diretor Geral do Departamento de Educação um plano em conjunto para orientação dos trabalho;
- estudar as condições das APM, associação de Ex-alunos e instituições auxiliares;
- dar parecer sobre as consultas que lhe forem apresentadas;
- promover conferências, festas, reuniões de caráter popular, a fim de reavivar o entusiasmo por essas instituições;
- organizar um sistema de fichário, de maneira a estar o serviço em condições de conhecer do movimento e das particularidades de cada obra social;
- entregar relatório anual ao Diretor Geral do Departamento da Educação;
- por-se em contáto com associações congêneres por meio do Serviço de Intercâmbio internacional e inter-estadual.

Serviço de Orientação e Fiscalização do Ensino Particular tem por objetivo velar para que nelas se cumpram as disposições deste Código dando-lhe feição condizente com os interesses nacionais.

Consta dos seguintes funcionários: chefe, dez inspetores da capital, dez inspetores do interior e um secretário.

Os direitos dos estabelecimentos são obrigados a remeter ao serviço de Orientação e Fiscalização do Ensino Particular cópia dos horários de todas as classes, fornecer dados estatísticos solicitados, e comunicar ao Serviço, no prazo de oito dias, quaisquer modificações que se verificarem no estabelecimento.

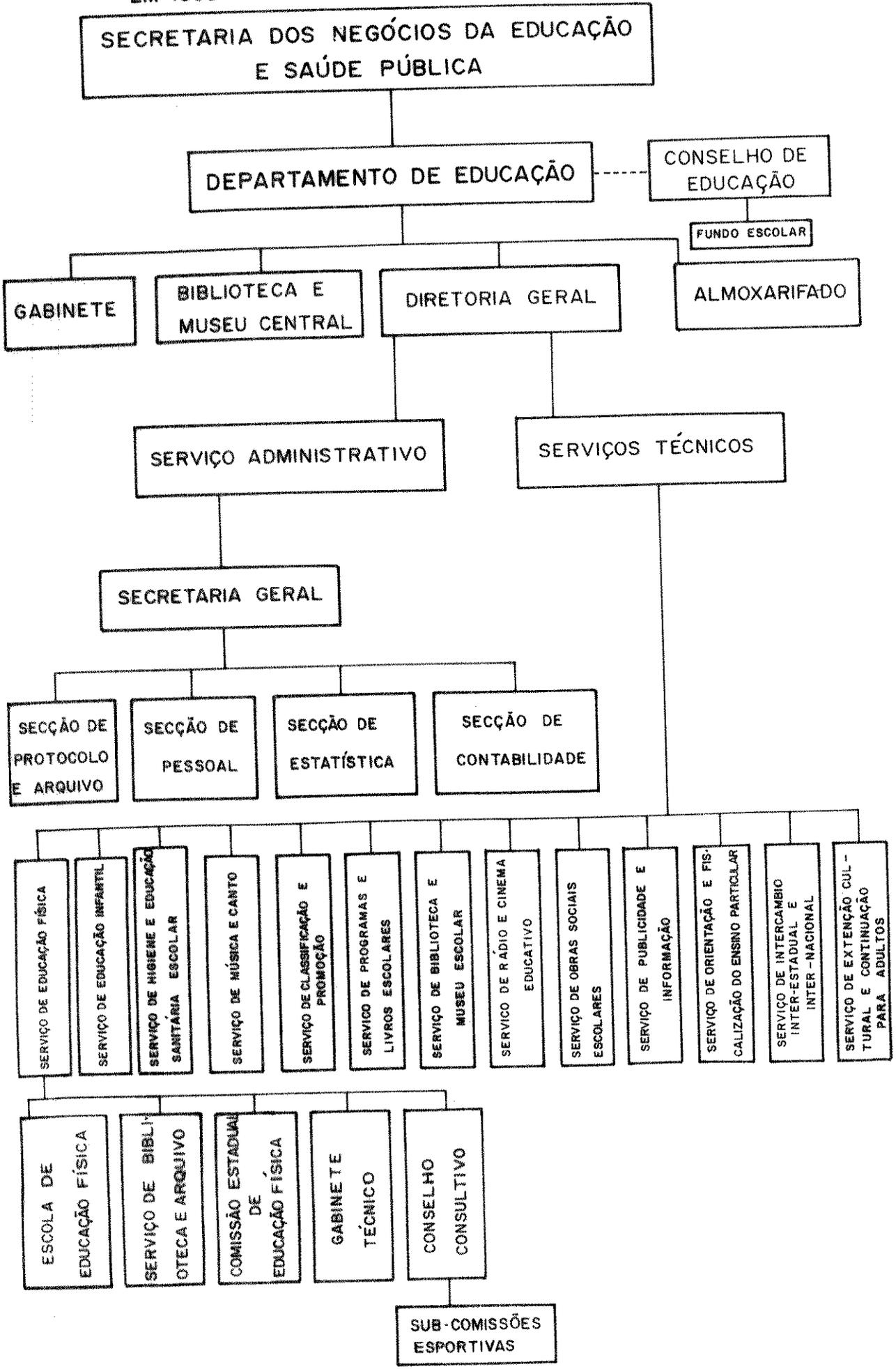
Serviço de Publicidade e Informações tem por fim transmitir semanalmente comunicados à imprensa, organizar e dirigir uma revista de Educação, editar o almanaque do magistério, organizar e editar anualmente uma sinopse dos trabalhos realizados pelo Departamento de Educação. Todos êsses comunicados estão sujeitos à aprovação do Diretor Geral do Departamento de Educação. Na Publicação "Anuário" o Serviço publicará relatório do Diretor Geral do Departamento de Educação, relatório dos chefes de Serviço técnicos, relatório dos delegados regionais, estatísticas escolares, fotografias, plantas e resenhas históricas dos estabelecimentos de ensino do Estado.

Biblioteca e Museu Central - subordinada diretamente ao Diretor Geral do Departamento de Educação que a superintenderá por intermédio do bibliotecário.

O organograma abaixo mostra a estrutura do Departamento de Educação apenas ampliada em alguns serviços com a criação de órgãos subordinados. Não há alterações básicas nos três níveis de decisão.

A figura 4 - apresenta um organograma do Departamento de Educação do Estado de São Paulo em 1933, durante a vigência do código de Educação desse Estado destacando, o Departamento de Educação (subordinado à Secretaria dos Negócios da Educação e Saúde Pública) como órgão técnico e de administração superior que com a colaboração do Conselho de Educação é responsável pela organização, administração e fiscalização do sistema de Ensino em São Paulo.

FIGURA- 4 ORGANOGRAMA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 1933.



Em 10.08.1933 o atual Departamento de Educação, em substituição a Diretoria Geral do Ensino volta a ter denominação anterior⁽¹³⁾, não alterando sua organização e estrutura.

2.2. Segunda Fase - Período Constitucional

Sob a antiga denominação, no início de 1934⁽¹⁴⁾ reorganiza-se a Diretoria Geral do Ensino com o objetivo de reduzir os serviços administrativos à medida das possibilidades realizáveis.

Tem a Diretoria sob sua responsabilidade os serviços gerais seguintes: 1- educação secundária e normal, 2- educação profissional, 3- educação primária e pré-primária, 4- higiene e educação sanitária, 5- música e canto, 6- recenseamento e estatística, 7- publicidade e 8- prédios escolares.

Desse modo, a essa Diretoria compete:

- superintender todos os serviços técnicos;
- propor ao governo
 - a) nomeação e remoção dos chefes de serviço, delegados regionais, inspetores
 - b) criação, localização, desdobramento, transferência, supressão de escolas de acôrdo com o recenseamento;
 - c) equiparação de escolas normais particulares;
 - d) nomeação e exoneração de funcionários;
 - e) designação de professores para comissões de estudo;
 - f) constituição do juri verificador da incapacidade docente.

(13) Decreto 6020 de 10.8.33-restabelece denominação.Coleção de Leis e Decretos do Estado de São Paulo.Imprensa Oficial,São Paulo, 1939, tomo XLIII, pág.722.

(14) Decreto nº 6425 - 9.5.34-Coleção de Leis e Decretos do Estado de São Paulo.Imprensa Oficial, São Paulo, 1940. Tomo XLIV,pág. 427-434.

- determinar sindicâncias e processos administrativos;
- designar o auxiliar de gabinete;
- reunir na capital, os delegados regionais e outros funcionários para estudo de questões que interessam ao ensino;
- nomear comissões:
 - a) para revisão anual dos livros didáticos;
 - b) para sindicâncias.
- apresentar anualmente, relatório dos trabalhos realizados na Diretoria do Ensino.

A cada chefe de serviço na nova estrutura é especificado sua área de competência. Assim:

- a) ao de Educação secundária e normal compete:
 - inspecionar, por si, e por outras autoridades escolares, os ginásios e escolas normais;
 - organizar o fichário de todos os alunos dos ginásios, e escolas normais oficiais, equiparados ou sob inspeção prévia, segundo modelo aprovado pelo Diretor do Ensino;
 - referendar as transferências dos alunos;
 - providenciar, junto ao Diretor Geral o provimento definitivo dos cargos vagos e de cargos nos estabelecimentos profissionais;
 - fiscalizar as escolas secundárias particulares, não subordinadas ao federal.
- b) ao de Educação Profissional compete:
 - inspecionar escolas profissionais;
 - organizar em cada escola um escritório de informações e colocações e anexo ao serviço um escritório central com

um fichário;

- promover exposições dos trabalhos das escolas profissionais;
- providenciar para que as escolas se industrializem, até se basterem a si mesmos;
- interessar os estabelecimentos profissionais em produções utilizáveis pelo Estado.

c) ao de Educação primária e pré-primária:

- coordenar o trabalho dos delegados regionais na assistência técnica e na inspeção das escolas primárias e pré-primárias;
- fiscalizar o cumprimento das disposições legais nas escolas particulares.

d) ao chefe de Higiene e Educação Sanitária compete:

- promover e orientar a educação sanitária dos alunos das escolas públicas do Estado, cooperando intimamente para sua efetivação com professores, diretores e autoridades do ensino;
- inspecionar os escolares no que diz respeito a seus hábitos sanitários e estado de saúde.

e) ao chefe de Música compete:

- prestar assistência técnica aos professores de música das escolas públicas.

f) ao chefe da Estatística compete:

- efetuar, periodicamente, o recenseamento escolar;
- fazer estatística minuciosa, referente às escolas, no seu

aspecto estatístico e dinâmico;

g) ao chefe de Publicidade compete:

- dirigir a "Revista de Educação" que será enviada gratuitamente a todas as autoridades e professores públicos em exercício;
- editar anualmente o almanaque do magistério;
- coordenar os dados para publicação do anuário do Ensino;
- redigir os comunicados da Diretoria Geral à imprensa.

h) ao chefe de Prédios Escolares compete:

- organizar o cadastro de todos os prédios escolares do governo ou alugados;
- abrir concorrência, por meio de editais aprovados pela Secretaria para arrendamento e aquisição de prédios escolares, encaminhando os resultados ao Diretor Geral;
- propor ao Diretor do Ensino as medidas necessárias a que os prédios escolares estejam sempre em condições técnicas para o funcionamento das escolas.

Em 1934 é restabelecido o Departamento de Educação Física independente da Diretoria Geral do Ensino com os seguintes órgãos: Conselho Consultivo, Secção Administrativa, Secção Técnica e Secção de Vulgarização e Estímulo. Junto a Secção Técnica funciona comissões especiais sem função administrativas, constituindo órgãos consultivos sob a presidência do Diretor do Departamento assistido pelo Inspetor Técnico.

São fins do Departamento:

- orientar, organizar e fiscalizar o ensino e a prática da educação física em todos os estabelecimentos de ensino-

- primário, secundário, superior e profissionais;
- manter escola para preparação de técnicos;
 - organizar o plano sistemático de educação física de acordo com as instituições do Decreto 19.890 de 18.4.31 e 23.252 de 19.10.1933 do Governo Provisório;
 - promover, orientar e fiscalizar o controle médico da ginástica e dos esportes;
 - proceder ao registro anual das agremiações de ginásticas e associações esportivas;
 - habilitar candidatos a instrutores ou professores;
 - promover a mais ampla e intensa vulgarização da educação física, por todos os meios que se indicarem;
 - manter um Gabinete Técnico e Biblioteca;
 - proceder registro anual das agremiações;
 - incentivar a educação física feminina.

Em 1934 também amplia-se a Secretaria da Educação e Saúde Pública em dois sentidos. Primeiro com a transferência dos Serviços de representação do Governo e Relações diplomáticas em geral até então a cargo da Secretaria da Interventoria e segundo com a criação da Superintendência da Educação Profissional e Doméstica a cargo da Diretoria do Ensino uma vez que o grande e constante desenvolvimento desse setor está a exigir um órgão especializado central, técnico-administrativo.

Em virtude da necessidade de ser restabelecida e ampliada a organização estrutural que a Secretaria da Educação e Saúde possuía antes de 1931 a fim de estabelecer uma melhor distribuição das funções, desonerando principalmente a Secretaria de Estado de certos trabalhos de simples expediente e, conferir maior eficiência define-se em 1935 um sistema de controle mais especializado de

seus trabalhos⁽¹⁵⁾. A jurisdição maior sôbre a educação está entre gue à Secretaria dos Negócios da Educação e Saúde. Os seguintes as suntos constituem área de sua competência:

- à educação pré-primária, primária, artística-profissio-
nal, física e secundária;
- à educação universitária;
- à higiene e saúde pública;
- à assistência social através das repartições imediatamen
te subordinadas ao Secretario de Estado.

A Secretaria de Estados dos Negócios da Educação e Saúde Pública é órgão diretor e fiscalizador de todos os trabalhos admi-
nistrativos da Educação e se compõe do Gabinete subordinado direta
mente ao Secretario, Consultoria Juridica, Diretorias, Secções, Ser
viços e Portaria.

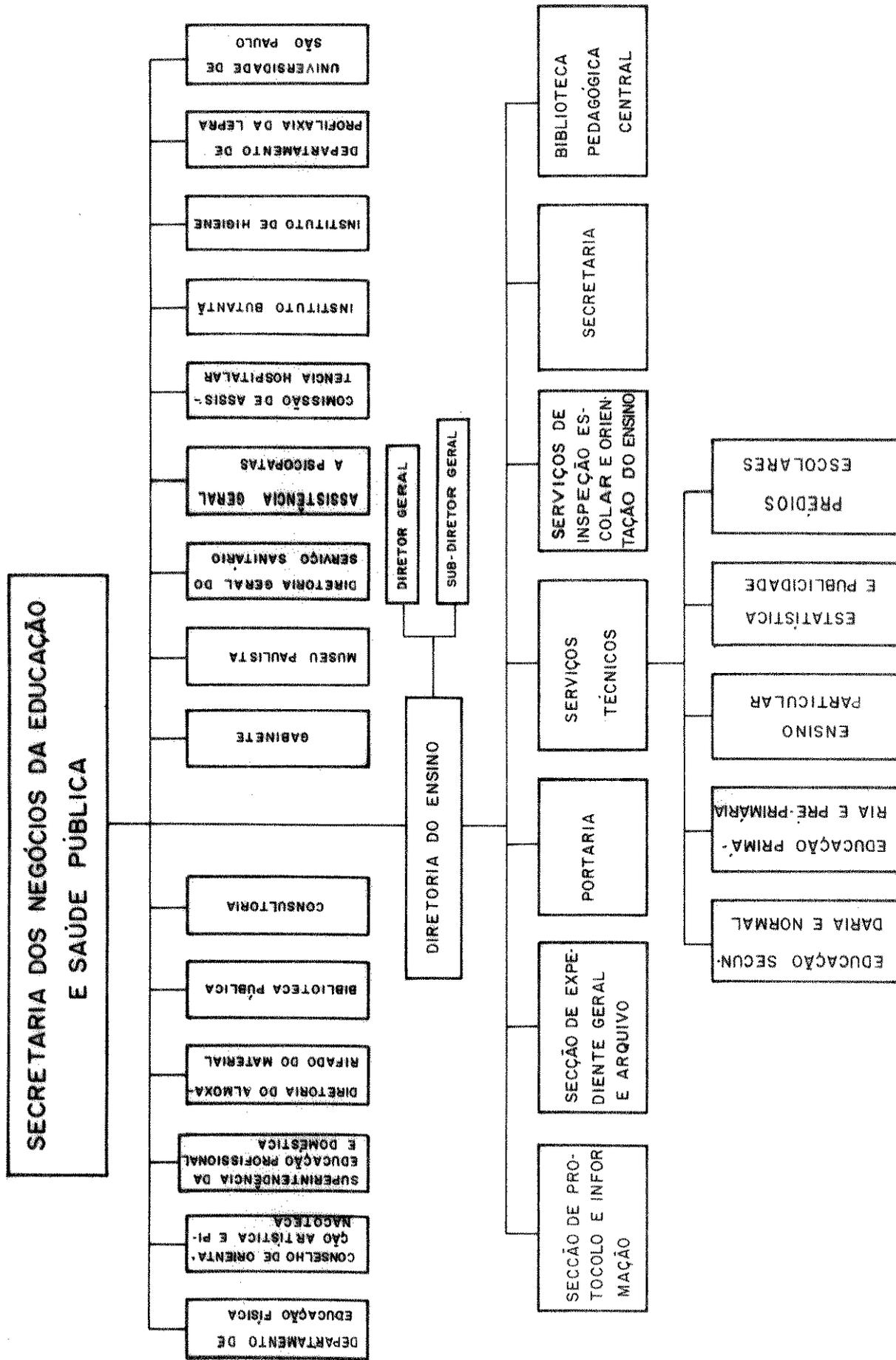
O organograma da figura 5 demonstra a estrutura adminis-
trativa a partir de 1935.

Dentro da organização do ensino será de competência do Di
retor Geral da Secretaria do Estado:

- nomear e dispensar funcionários;
- nomear e dispensar serventes da Secretaria;
- assinar com o Secretario do Estado os títulos de decretos
expedidos pelo Govêrno;
- autorizar despesas até 1.000\$000;
- encaminhar ao tesouro as prestações de contas;
- solicitar o empenho de verbas depois de autorizado pelo
Secretário de Estado;

(15) decretos 7.321 e 7.339 de 5.07.1935. Coleção de Leis e Decre-
tos do Estado de São Paulo, Imprensa Oficial, São Paulo, 1938. To
mo XIV, pág. 99-102; pág. 135-137 respectivamente.

FIGURA - 5 ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DOS NEGÓCIOS DA EDUCAÇÃO E SAÚDE EM 1935.



-conceder licença para tratamento.

A Secretaria do Estado dos Negócios da Educação recebe sua regulamentação ainda em 1935⁽¹⁶⁾. Ainda durante a fase constitucional a Secretaria dos Negócios da Educação e Saúde unifica e centraliza suas competências ainda mais na Diretoria Geral com a criação das chamadas Diretorias do Ensino, mantendo a mesma centralização administrativa descrita anteriormente. Acrescenta ao Oficial do Gabinete como chefe do Gabinete a seguinte competência:

- acompanhar e representar o Secretário nos atos oficiais e de etiqueta;
- encarregar-se da correspondência e arquivo;
- dar ao Secretário as necessárias informações para o despacho das partes de audiência;
- dar conhecimento ao Diretor Geral das resoluções oficiais;
- transmitir ordens aos Chefes;
- receber as pessoas;
- manter a ordem e a regularidade dos serviços;
- autorizar despesas de acordo com as ordens do Secretário.

A figura que se segue caracteriza essa maior unificação e centralização de seus órgãos. Divide a Diretoria Geral em três diretorias comportando cada uma duas seções que concentram e uniformizam seus trabalhos.

A 1ª Diretoria - do pessoal do ensino pré-primário e primário.

1ª seção - estudo da matéria relativa ao ensino rural, às

(16) Decreto 7.385 de 27.8.35. Coleção de Leis e Decretos do Estado de S. Paulo, Imprensa Oficial, S.P., vol. XLV, pág. 197-215.

escolas isoladas estaduais, inclusive industriais e maternas, municipais e particulares.

2ª secção - estudo da matéria relativa dos Grupos Escolares.

A 2ª Diretoria - Serviços relativos à Higiene, Assistência e Saúde, Ensino Universitário, secundário e profissional.

1ª secção - Serviços intimos da Secretaria, Serviço Sanitário, Almoxarifado, Departamento de Profilaxia da Lepra, Assistência Geral e Psicopatas, Comissão de Assistência Hospitalar, Institutos, Repartição de Estatística, Diretoria do Ensino, Arquivo das cartas de lei.

2ª secção - Reitoria da Universidade, Superintendência do Ensino Profissional e Doméstica, Ensino Secundário, Departamento de Educação Física, Conselho de Orientação Artística, Museu Paulista, Biblioteca Pública, Registro de Diplomas.

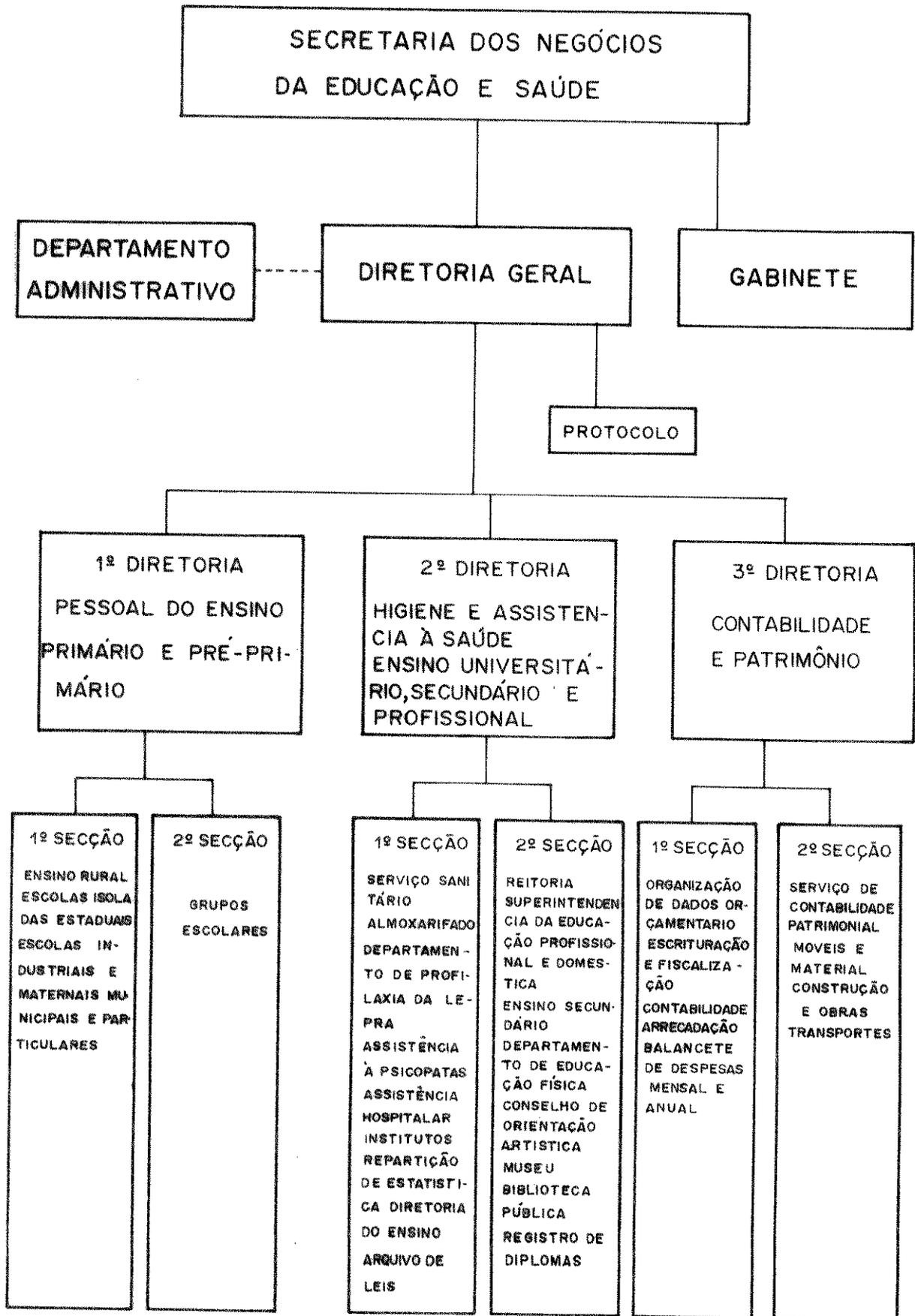
3ª Diretoria - contabilidade e patrimônio.

1ª secção - organização dos dados orçamentários das despesas, abertura de créditos, escrituração, empenho e fiscalização, contabilidade financeira, exame e registro de arrecadação de rendas, levantamento mensal e anual de balancetes das despesas da Secretaria.

2ª secção - serviços de contabilidade patrimonial, situação e valores dos imóveis próprios do Estado, aparelhamento, móveis e material de Secretaria, construção e obras em prédios da secretaria, passagens e transportes.

Ao Diretor Geral, como imediato auxiliar do Secretário e chefe do Departamento Administrativo compete:

FIGURA - 6 ORGANOGRAMA DAS DIRETORIAS GERAIS DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 1935.



- exercer a fiscalização de todos os serviços das repartições da Secretaria dos negócios da Educação e Saúde Pública de forma que haja perfeita centralização e uniformização dos trabalhos em todos os setores;
- nomear e dispensar substitutos;
- assinar com o Secretário os títulos dos decretos;
- encaminhar prestação de contas;
- distribuir o pessoal pelas diretorias e secção de protocolo e notas;
- antecipar ou prorrogar o expediente da Secretaria;
- dirigir, inspecionar e examinar todos os trabalhos da Secretaria;
- propor ao Secretário de Estado as medidas que julgar convenientes à regularidade do trabalho;
- assinar os editais, avisos e declarações relativos ao expediente da Secretaria, os ofícios de expediente, na ausência do secretário ou seu impedimento os papéis de urgência;
- mandar fazer os avisos de pagamento, que, pela sua natureza, forem líquidos;
- apresentar ao Secretário as bases para o relatório anual da Secretaria;
- abrir e encerrar livros;
- convocar funcionários para trabalhos extraordinários;
- justificar, até 8 faltas anualmente, dos funcionários e aboná-las;
- permitir, conforme necessidade de serviço o gozo de férias;
- impor penalidades aos funcionários;

-dar posse e exercício ;

-mandar organizar e remeter mensalmente, ao Tesouro do Estado, a fôlha de frequência do pessoal da Secretaria.

2.3. Terceira Fase - Estado Novo

Durante os anos de 1937-1938 simples alterações sofre a estrutura do ensino desde alterações na denominação de cargos (o diretor da secretaria passa a ter denominação de Secretário), como o aumento de funcionários no setor de Educação, de encarregados (escriturários, desenhistas) na Diretoria Geral todos preenchidos segundo normas estabelecidas pelo Diretor Geral e aprovadas pelo Secretário da Educação. Também transfere-se para a Secretaria da Educação o posto médico de Assistência Policial da Secretaria da Segurança Pública com a denominação de Serviço de Socorros de Urgência. Fica criada na Diretoria de Ensino a Secção do Ensino Municipal e Particular para registrar os professores e escolas municipais e particulares. As funções de chefe do Serviço do ensino Particular passam a ser desempenhadas diretamente pelo Diretor do Ensino e a fiscalização das escolas particulares da Capital entregue a uma delegacia regional e desdobram-se delegacias na capital.

Em 1938, sob a justificativa de que a atual organização relativa ao aparelhamento escolar não corresponde mais aos interesses do ensino, de que os órgãos estão sobrecarregados em suas atribuições e de que o Diretor Geral de Ensino não dispõe junto a si todos os órgãos de administração, orientação e fiscalização de suas funções, reorganiza-se a Diretoria do Ensino. Deste modo a Diretoria do Ensino passa novamente a denominar-se Departamento de Educação subordinado imediatamente à Secretaria de Estado de Educação e Saúde dirigido por um Diretor Geral nomeado em comissão pelo governo.

O diretor geral terá dois assistentes, de sua livre escolha, nomeados em comissão dentre os funcionários subordinados ao Departamento de Educação.

Ao Departamento de Educação competirá respeitada as restrições federais, administrar, orientar e fiscalizar o ensino pré-primário, primário, intermediário, secundário, normal e profissional do Estado, quer público, quer particular.

Para a execução das funções de seu cargo, o Diretor Geral do Departamento de Educação terá sob sua imediata dependência os seguintes órgãos: (Ver Figura 7).

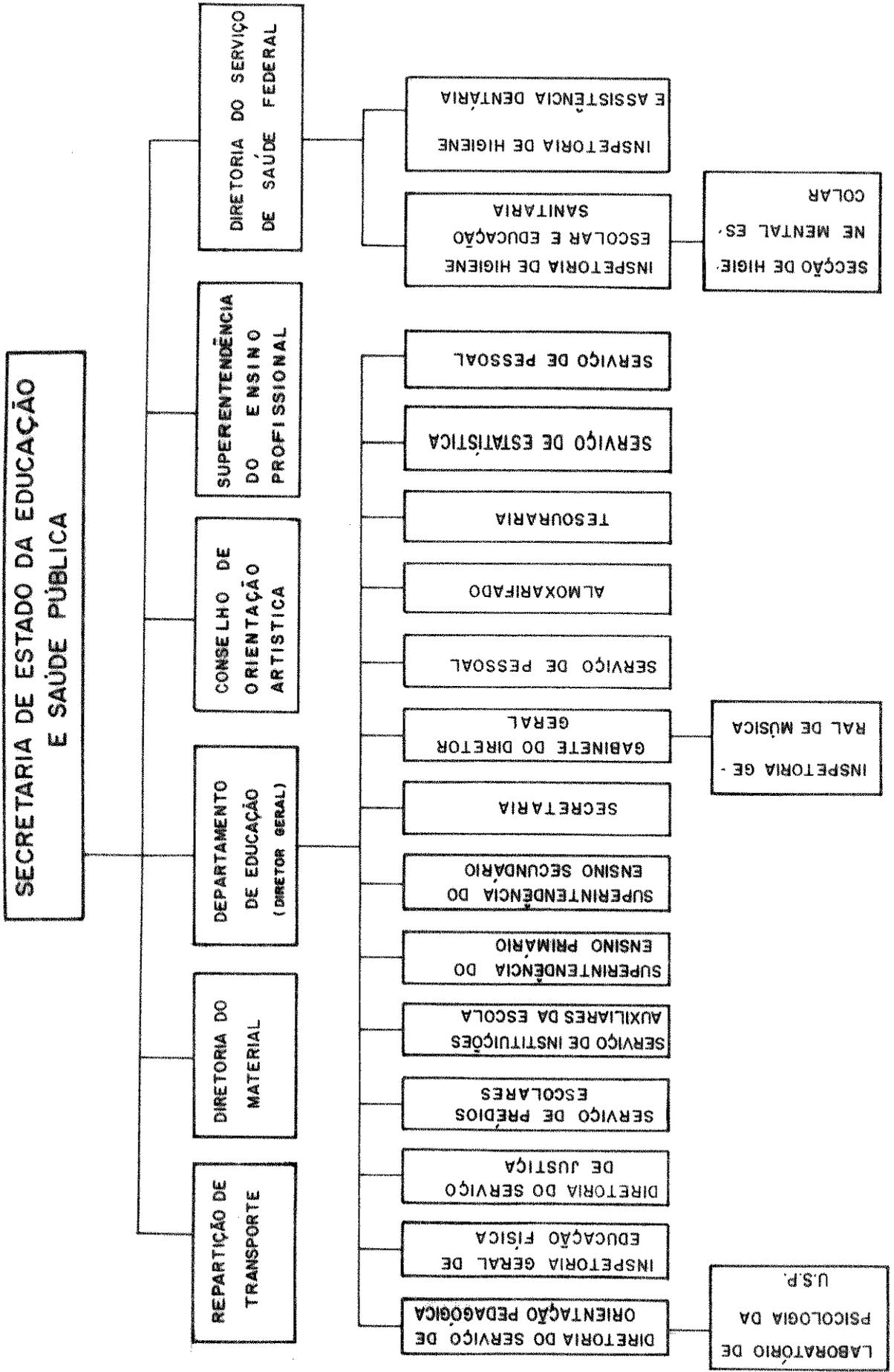
Para a direção dos órgãos discriminados foram criados os seguintes cargos: Oficial de Gabinete, Diretor da Secretaria, Tesoureiro, Superintendentes, diretores de serviços, chefes de Serviços além de Inspectores. O governo dispôs sobre cada um dos órgãos e seus funcionários eram de preferência professores normalistas.

Considerando a necessidade da centralização dos serviços de modo a atender todas as atividades na Capital e no Interior a Secretaria da Educação e Saúde Pública subordina a Secção de Transportes e Oficinas da Divisão Administrativa do Departamento de Saúde a qual passa a denominar-se Repartição de Transportes; o Serviço de Saúde Escolar que passa a denominar-se Superintendência da Saúde Escolar, a Superintendência da Educação profissional e Doméstica que passa a denominar-se Superintendência do Ensino Profissional uma vez que não foram organizados os respectivos serviços técnicos, desde a sua criação em 1934⁽¹⁷⁾ e o Conselho de Orientação Artística (criado em 1931) como órgão consultor e auxiliar da Secretaria relativo ao Ensino e Proteção das Belas Artes.

A superintendência do Ensino Profissional compreende uma Secretaria, Serviço Técnico composto de Assistente, médico-chefe, inspetores gerais, inspetoria de trabalhos femininos, inspetoria do ensino profissional, desenhista, assistente técnico e professor de canto. Por designação do Secretário da Educação e Saúde será indicado um inspetor geral e médico-chefe para servirem no Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional.

(17) Decreto 6.604 de 13.8.1934, coleção de Leis e Decretos do Estado de São Paulo, Imprensa Oficial, São Paulo, 1940, Tomo XLIV, pág. 758.

FIGURA - 7 ORGANOGRAMA DO DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 1938.



O Serviço de Saúde Escolar passa a denominar-se Superintendência da Saúde Escolar com os seguintes serviços especializados: dispensários escolares, dispensários de puericultura, higiene mental, psicotécnica de Escolas Profissionais, Profilaxia da Tuberculose, Ginástica Médico Escolar, Inspeção de Saúde da capital e interior, Assistência Dentária e Colônia de Férias.

São atribuições dessa Superintendência:

- a inspeção de prédios destinados a escolas particulares e ginásios livres;
- o serviço de higiene e seleção profissional que terá como objetivo o estudo e a realização das provas clínicas e de constituição psico-físicas dos alunos dos institutos profissionais mantidos, fiscalizados e subvencionados pelo Estado;
- assistir os alunos das escolas públicas e particulares, bem como de internatos e de asilos, dando-lhes assistência médico-sanitária em cooperação com diretores, professores e autoridades do ensino;
- prevenir os vícios de temperamento e os distúrbios nervosos da criança escolar, corrigindo-lhes predisposições a futuras psicopatias;
- organizar a assistência médica-pedagógica dos deficientes mentais;
- encaminhar os alunos pobres aos dispensários escolares, proporcionando-lhes assistência clínica geral e especializada;
- inspecionar os alunos das escolas públicas e internatos e asilos mantidos, subvencionados ou fiscalizados pelo Estado;
- imunizar os alunos das escolas públicas e particulares contra moléstias infecto-contagiosas;

- encaminhar alunos à assistência dentária;
- dar parecer sobre construção e instalação de prédios escolares e material escolar;
- velar pela higiene das instalações escolares;
- proceder ao fichamento médico-sanitário de todos os funcionários subordinados ao Departamento de Educação e pe soal das escolas particulares;
- proceder a exame médico em professores e funcionários do Departamento de Educação para efeito de afastamento, licença, disponibilidade e aposentadoria;
- fichar e selecionar alunos das escolas normais e ginásios para os cursos comuns de educação física;
- proceder a inspeção médica aos candidatos ao ingresso e à reversão ao magistério público dos candidatos à inscri ção nos exames vestibulares para cursos profissional de professores, bem como a professores de estabelecimentos particular como condição de registro no Departamento de Educação.

O Conselho de Orientação Artística composto do Secretário da Educação, Professor do Conservatório dramático e musical, professor de Belas Artes, representantes dos sindicatos de Artes Plás ticas e Musicais do Estado tem as seguintes atribuições:

- colaborar com o governo na orientação; direção e fiscali zação do ensino artístico;
- superintender a defesa e proteção do patrimônio artístico;
- promover e estimular iniciativas em benefícios da cultura artística;
- estudar e emitir pareceres sobre assuntos de ordem administrativa e didática, referente a qualquer instituto de

ensino de belas artes.

A direção dos Serviços de Compras de Almo^xarifado e de Oficinas, de todas as repartições subordinadas à Secretaria da Educação ficam centralizada na Diretoria do Material⁽¹⁸⁾. As compras de material para as repartições subordinada à Secretaria da Educação e Saúde dependem de prévia autorização do Secretário de Estado ficando expressamente revogada qualquer disposição em contrário.

A essa diretoria competem todas as atribuições estabelecidas aos Almo^xarifados desde 1934-35 e tem a seu cargo à realização, assistência, orientação e coordenação dos serviços de compra, almo^xarifado e oficinas de todos os órgãos da Secretaria. Essa diretoria⁽¹⁹⁾ promoverá:

- o recebimento, guarda, reforma, fabricação, arrecadação, distribuição dos materiais, organizando e uniformizando os serviços de almo^xarifado e depósitos seccionais;
- orientação, coordenação e sistematização das compras em geral realizando pesquisas estatísticas relativas ao consumo, duração e preço;
- estudo experimental da renovação do material para progressiva padronização dos tipos e uso dos de melhor orientação técnica e mais vantagens econômicas e maior durabilidade;
- o estabelecimento dos limites mínimos e máximos dos estoques dentro das previsões de consumo médio para determinado tempo;
- a padronização dos materiais de uso e consumo comum, especial ou restrito, organizando os modelos aprovados.

(18) Criada em 8.11.1938 pelo decreto nº 9.709-Coleção de Leis e Decretos do Estado de S.Paulo.Imprensa Oficial,1938.Tomo XLVIII, pág. 200-203.

(19) Decreto 10.124 de 15.4.1939-Diário Oficial de S,Paulo de 18.4.1939:

- coordenação e uniformização da escrita estatística e financeira;
- registro analítico e sintético dos serviços e das despesas;
- fichamento das decisões do secretário e a organização das leis que interessam a essa diretoria;
- fiscalização da fabricação dos materiais adquiridos e o exame técnico em institutos oficiais especializados, das matérias primas empregadas e das qualidades dos objetos;
- a identificação de todos os materiais com GESP;
- a conservação, renovação, aproveitamento ou adaptação de móveis e utensílios;
- propaganda por meio de palestras e publicações contra o desperdício e a inspeção do uso, consumo e aquisição;
- a divulgação das vantagens econômicas e patrióticas do uso e do consumo dos produtos de origem ou fabricação nacional sistematicamente substituindo os de origem estrangeira.

Os seus serviços, serão organizados, de acôrdo com a técnica mais aconselhável, de maneira que possam atingir, com o mínimo de despesa, o máximo de eficiência.

Em 1939 suprimem-se os cargos de Tesoureiro, Superintendentes do Ensino Primário, Secundário, Diretor do serviço de justiça, Diretor do Serviço de Orientação Pedagógica, chefe do Serviço do Pessoal, do Almojarifado e Inspetor Geral de Música e o lugar de Assistente de Diretor do Departamento de Educação.

Ficam restabelecidos no Departamento da Educação órgãos consultivos do Diretor Geral, tres chefes de Serviço, a saber do ensino primário, um do ensino secundário, e normal e um de música e canto coral; cujos chefes serão distribuídos pelo Diretor Geral. A superintendência do Ensino Profissional fica diretamente subordi

nado à Secretaria da Educação. O laboratório de Psicologia anexado à cadeira de Psicologia da USP e os assistentes e inspetores da extinta diretoria de Justiça ficam subordinados diretamente ao Diretor Geral. O Secretário da Educação constituirá uma comissão de nove membros para o fim especial de rever e atualizar dentro das normas gerais estabelecidas pelo governo federal, a legislação do ensino primário e pré-primário, normal, profissional e carreira do magistério e propor medidas julgadas necessárias. É uma comissão presidida pelo Diretor Geral do Departamento de Educação e constituída de educadores de notoria competência nos diferentes ramos de ensino.

Amplia-se ainda mais a ação do Departamento de Educação Física bastante valorizada neste período, assumindo as atribuições do Escotismo atualmente a cargo do Departamento de Educação, a promoção da Educação-Física e Educação-Moral e Cívica a todas as crianças e jovens⁽²⁰⁾.

Fica criada também no Departamento de Educação Física o cargo de inspetor geral dos serviços dos Parques infantis do Estado.

Seria oportuno considerar que a Secretaria quando Secretaria do Interior não concretizou uma reforma radical. As reorganizações porque tem passado, não lhe modificaram sua estrutura. Não tiveram outro objetivo os decretos 3.855 de 1925 e 7.321 de 1935 que atenderam as exigências da época.

A amplitude que tomaram os serviços pertinentes à Secretaria está a reclamar uma reforma estrutural na sua organização de forma a colocá-la em condições de poder atender as suas próprias finalidades.

O projeto obedece a uma organização racional separando os serviços: serviço auxiliares constituídos das Diretorias de Protocolo, Arquivo e de Pessoal, serviços de consulta com duas direto-

(20) Decreto 10.423 de 30.5.1939. Coleção de Leis e Decretos do Estado de S. Paulo, S. Paulo, Imprensa Oficial, 1939, Tomo XLIX, p. 338.

rias, serviços de execução, a cargo da Diretoria do Expediente e Comunicações e serviço de contabilidade.

O organograma em seguida mostra a organização da Secretaria da Educação e Saúde Pública bastante simplificada em 1939⁽²¹⁾.

Aos Diretores compete:

- determinar e requisitar inspeções de saúde;
- solicitar informações para instrução de processos;
- determinar a lavratura de atos e portarias que devam ser assinadas pelo Diretor Geral;
- rever e autenticar os títulos, portarias, certidões, cópias e atos oficiais;
- antecipar ou prorrogar, com audiência do Diretor Geral, o expediente da Diretoria;
- rever e corrigir os extratos diários encaminhando à Diretoria do Expediente.

Depois de 1940 há apenas uma alteração estrutural devido a criação da Assistência Técnica do Ensino rural⁽²²⁾ com o objetivo de orientar, centralizar, e coordenar todas as atividades ruralistas no ensino primário e normal do Estado.

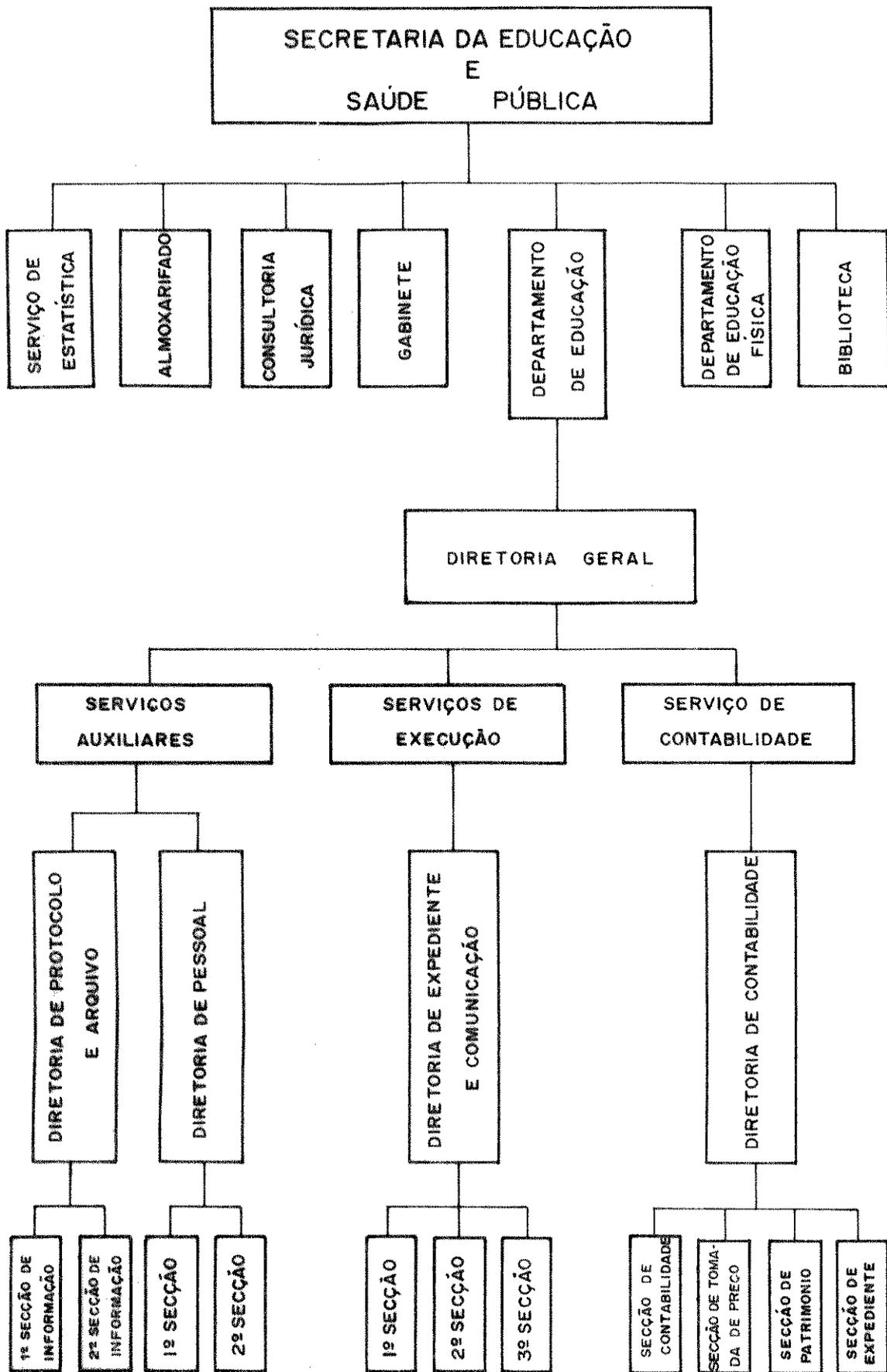
Compete à Assistência Técnica do Ensino Rural:

- orientar a organização dos cursos de agricultura nas escolas normais;
- elaborar programas especiais para o ensino primário rural e normal;

(21) Decreto 10.311 de 16.6.1939. Coleção de Leis e Decretos do Estado de São Paulo. São Paulo, Imprensa Oficial, 1939, Tomo XLIX, pág. 408.

(22) Decreto 13.625 de 21.10.1943. Coleção de Leis e Decretos do Estado de São Paulo. Imprensa Oficial, São Paulo, 1944, tomo LIII, pág. 34.

FIGURA - 8 ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO E SAÚDE PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM 1939.



- promover a organização de cursos especiais intensivos sôbre questões ruralistas destinados aos professores com ou sem função no magistério;
- estudar a possibilidade de serem convertidos em rurais , outros grupos escolares;
- fiscalizar e orientar as atividades dos grupos escolares rurais das escolas típicas rurais e dos cursos de agricultura das escolas normais;
- registrar e incentivar as iniciativas que visem despertar na infância e na juventude o amor pelas causas da terra e o interêsse pelas práticas agrícolas;
- verificar se as escolas normais estão cumprindo os dispositivos da reforma do curso normal, na parte referente à agricultura.

A Assistência Técnica do Ensino Rural terá o seguinte pessoal:

- 1 assistente técnico
- 4 inspetores do ensino rural

Ao assistente técnico, além das funções próprias de assistente do Diretor Geral do Departamento de Educação compete superintender todos os trabalhos e será exercido em comissão, por um dos inspetores de ensino rural, mediante designação do secretário da Educação por proposta do Diretor Geral do Departamento de Educação.

O cargo de inspetor do ensino rural é isolado e será provido em caráter efetivo, por livre escolha do govêrno, independentemente de concurso, por professor normalista do ensino primário ou do ensino normal especializado em assuntos do ensino rural ou por agrônomo, mediante proposta do Diretor Geral do Departamento de Educação que baixará todas as normas para o andamento dos serviços.

Também algumas alterações no Quadro do ensino com a criação de cargos isolados, de provimento em comissão (como Diretor) e isolados de provimento efetivo mediante concurso de títulos e provas

(como de Professor, orientador educacional, mestres e contra-mestres).

Em 1944 os cargos e funções gratificadas foram agrupadas em diferentes quadros: quadro geral, quadro da justiça, quadro do Ensino e quadro da Assembléia Legislativa. O quadro referente ao Ensino compreende cargos e carreiras com situação definida pela legislação em vigor, e pelo Departamento do Serviço Público que adaptou o pessoal do Ensino à legislação referente à administração de pessoal do Estado.

3 - ÓRGÃOS INTERMEDIÁRIOS

O controle administrativo é exercido pela administração sobre ela mesma. É uma forma de autocontrole destinado a assegurar a boa marcha da administração, sua regularidade, sua eficácia. Esse controle deve permitir verificar se a administração cumpre suas tarefas de acordo com os meios jurídicos, técnicos e humanos de que dispõe.

O controle administrativo é todo aquele de legalidade, conveniência e eficiência que o executivo e os órgãos de administração exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas de sua realização.

A sua principal forma é a fiscalização hierárquica, isto é, autoridade exercida nos diversos níveis de subordinação da organização.

Do poder hierárquico decorrem faculdades implícitas para o superior, tais como: o de dar ordens e acompanhar o seu cumprimento, delegar e avocar atribuições, rever atos inferiores.

O controle das atividades de administração desenvolvem-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo:

-o controle da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade escolar;

- o controle pelos órgãos próprios do sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- o controle dos recursos públicos e bens dos órgãos do sistema.

Convém notar que a ação do controle é exercida em todos os níveis hierárquicos a que correspondem ao princípio da co-responsabilidade na prática dos atos administrativos, em todos os órgãos, o que não exime ninguém dessas atividades, pelo contrário, cada órgão também deve exercer um controle interno pela auto-análise e auto-correção dos serviços existentes.

Naturalmente, ao executar as funções de controle, o executivo mantém-se em contato mais íntimo com seus subordinados, avalia mais estritamente seu próprio planejamento e a quantidade de anotações e registros. Nesse controle interno de cada unidade da organização os indivíduos envolvidos são em menor ou maior grau responsáveis pelo controle de sua própria unidade. O segundo tipo são as relações de controle da assessoria que constituem unidades separadas das relações hierárquicas desenvolvidas para desempenhar também funções de controle.

Assim, para o controle do processo de escolaridade o sistema organizou uma estrutura administrativa e nela colocou mecanismos e pessoas agindo independentemente e em conjunto.

Sucintamente, podemos dizer que as funções de controle são exercidas por pessoas e por dispositivos. Esse controle de regularidade como é chamado, deve oferecer instrumentos para verificar se a administração, no desempenho de suas funções, respeita determinadas disposições textuais imperativas e produtivas. Ao seu lado, o controle de rendimento revela um diagnóstico da situação e aprecia o procedimento utilizado pela administração do ponto de vista econômico e produtivo.

Abrange os administradores dos diversos níveis hierárquicos, o pessoal envolvido diretamente nas atividades substantivas e o pes

soal auxiliar. O contrôlê dos administradores procura avaliar como êle age, ou seja, o desempenho administrativo. O contrôlê dos demais elementos humanos procura avaliar a realização individual. E o contrôlê do material refere-se à sua adequação para o empreendimento.

São os órgãos intermediários da Administração, os mais diretamente responsáveis pela orientação e contrôlê do ensino que embora, principalmente administrativo, não deixa de referir-se indiretamente aos aspectos pedagógicos, muito mais como decorrência do campo de ação e não como objeto.

3.1. Primeira Fase - Período Revolucionário

Na primeira fase do período com a extinção dos cargos de inspetores gerais, Inspetores especiais e Inspetores gerais de Escolas Normais Livres criaram em seu lugar um corpo de inspeção ligado à Diretoria Geral do Ensino Composto de dez delegados regionais de ensino, 65 inspetores distritais e um número de auxiliares de inspeção que for julgado necessário, não excedendo a 200 em todo o Estado.

Já em 1932 amplia-se o número de delegados escolares para 22 em função das 22 regiões em que se dividia o Estado, sendo duas na capital e as demais localizadas em Araraquara, Bauru, Botucatu, Campinas, Casa Branca, Guaratinguetá, Itapetininga, Jabuticabal, Lins, Piracicaba, Pirassununga, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Rio Claro, Rio Preto, Santa Cruz do Rio Pardo, Santos, São Carlos, Sorocaba e Taubaté; 24 inspetores escolares para servirem nas duas regiões da Capital e 70 inspetores escolares nas delegacias do Interior.

Em cada uma das vinte e duas delegacias de ensino a escrituração escolar de todos os estabelecimentos do Estado será feito quanto possível no sistema de fichas e cada uma das delegacias terá arquivo identico relativo à sua região.

Os delegados escolares serão obrigados a residir nas sedes das respectivas regiões e os inspetores onde lhes determinar o

Diretor Geral do Ensino podendo ser removido pelo Governo.

Os delegados regionais do Ensino da Capital serão nomeados dentre os professores normalistas que exerçam o cargo de lentes ou diretores de estabelecimentos de ensino secundário oficial e instrutores escolares da Capital, todos com mais de 20 anos de efetivo exercício no magistério e 3 anos, pelo menos, de exercício no cargo.

Os inspetores escolares serão nomeados dentre diretores de grupos escolares com três anos de exercício no mínimo no cargo e dez de efetivo exercício no magistério ou entre os diplomados pela Caetano de Campos e com três anos no cargo de diretor.

Os inspetores escolares da capital e os delegados regionais do Ensino do Interior serão nomeados dentre os inspetores do interior com quinze anos, pelo menos, de efetivo exercício no magistério e três anos de exercício no cargo. Para efeito das nomeações a Diretoria Geral organizará no início de cada ano uma relação de dez nomes indicados por uma comissão de cinco chefes de serviço, nomeada pelo Secretário da Educação.

Só serão promovidos nos cargos de delegados e de inspetores escolares, normalistas de comprovada capacidade na proporção de oitenta por cento das vagas, reservando-se as restantes, para nomeação de outros professores por proposta do Diretor Geral. Só serão dispensados dos seus cargos por quebra habitual de seus deveres provovada em processo administrativo.

Fica também criada, com sede na Capital, a delegacia Geral do Ensino Privado⁽²³⁾ para efeito do serviço de contrôle e fiscalização dos estabelecimentos de ensino particular, tendo além do delegado geral, dez inspetores escolares com jurisdição em todo o território do Estado. As Delegacias Escolares auxiliarão a Delegacia Geral de Ensino Privado, fiscalizando, por intermédio de seus inspetores os estabelecimentos privados nas respectivas regiões, co

(23) Decreto 5.474 de 14.04.32, Coleção de Leis e Decretos do Estado de S. Paulo, São Paulo, Imprensa Oficial, 1954, Tomo XLII, pág. 355-358:

113

municando ao Delegado Geral as irregularidades observadas.

Estão sujeitos ao registro na Delegacia Geral para que possam funcionar os cursos pré-primário, primário, preparatório, línguas e ciências, os cursos secundários (ginasial e pedagógicos) os cursos artísticos-liberais, os cursos técnicos profissionais (mecânica, eletricidade, marcenaria, tecelagem, agronomia, taquigrafia, datilografia, economia doméstica) os cursos comerciais, cursos superiores (odontologia, farmacia, medicina, engenharia, ciências jurídicas, filosofia e letras).

Excluem-se da fiscalização e do controle do Estado os institutos de ensino de qualquer grau, fiscalizados pelo Governo Federal.

O requerimento para registro do estabelecimento feito pelo Diretor ou Responsável pelo estabelecimento do Delegado Geral do Ensino Privado conterà as seguintes declarações:

- a denominação de escola só poderá ser em língua portuguesa;
- localização e descrição do prédio;
- natureza dos cursos;
- regime interno máximo de alunos por classe;
- horário das aulas e discriminação dos períodos;
- uma relação nominal dos professores com especificação das materias a seu cargo;
- atestados médicos do pessoal;
- prova de capacidade técnica e idoneidade moral dos professores e funcionários;
- prova de nacionalidade dos professores de Portugues, Geografia e História do Brasil;
- declaração do Diretor ou Responsável pelo estabelecimento de que se obriga cumprir todas as prescrições legais sobre o ensino privado.

São condições para o funcionamento do estabelecimento de ensino privado:

- ser instalado em prédio que satisfaça às condições higiênico-pedagógicas nos termos do Código sanitário do Estado.
- que o ensino será dado no vernáculo.
- que nas classes pré-primárias, primárias e secundárias sejam ensinados cantos nacionais.
- que o estabelecimento seja franqueado à visita das autoridades escolares com faculdade para examinar os alunos, especialmente em Portugues, História e Geografia.
- que sejam respeitados os feriados nacionais.
- que nas classes primárias, sejam adotados livros aprovados pela Diretoria Geral do Ensino.
- não serem usados castigos físicos.
- é proibido nos estabelecimentos de ensino particular, o ensino de língua estrangeira a crianças menores de dez anos de idade e sendo analfabeto em qualquer idade.

Os diretores desses estabelecimentos particulares são obrigados:

- a remeter à Delegacia Geral do Ensino Privado, dentro dos quinze primeiros dias de aula cópia dos horários de todas as classes.
- possuir livro especial para têrmos de visitas de autoridades do ensino.
- fornecer os dados estatísticos que lhe forem solicitados, em qualquer tempo, pelas autoridades escolares.
- comunicar à Delegacia Geral, dentro de oito dias, qualquer modificação que se verificarem no estabelecimento ,

como mudança de prédios, de diretor, professores e regime de aulas.

Serão equiparados aos fornecidos pelos oficiais de ensino os certificados de conclusão de curso, expedidos pelas escolas primárias particulares, desde que sejam os respectivos exames, anuais fiscalizados pela Delegacia Geral do Ensino Privado.

Tais certificados serão selados com estampilhas iguais a do oficial, e serão subscritas pela autoridade escolar, que fiscalizar os exames.

Os infratores das disposições da fiscalização incorrerão nas penalidades de multa até a interdição do estabelecimento. A multa será imposta sempre que o estabelecimento infrator não der cumprimento dentro do prazo de oito dias, à notificação que lhe for feita pela autoridade escolar e serão recolhidas ao Tesouro ou às coletorias estaduais.

Em caso de reincidência, na infração grave poderá o Secretário da Educação por solicitação do Diretor Geral do Ensino, determinar o fechamento de qualquer estabelecimento particular.

Durante a vigência do Código da Educação para fins de administração do ensino, o Estado se divide em vinte e uma regiões escolares.

A sede de cada uma das delegacias foram fixadas pelo Diretor Geral do Departamento de Educação em cidade que era centro natural da Região pela sua posição, importância e acessibilidade, e que atendia as exigências de prédios e instalações oferecidas pela municipalidade.

Os delegados regionais, responsáveis pelos trabalhos escolares nas regiões e diretamente subordinados ao Diretor Geral do Departamento de Educação, serão escolhidos pelo Governo dentre os inspetores escolares com quatrocentos dias de exercício no cargo.

As divisões regionais exercerão controle sobre todos os estabelecimentos de ensino, muito mais do ponto de vista administrativo, do que como ajuda pedagógica, para assegurar a ordem e a eficiência escolar.

Compete ao Delegado Regional:

- executar e fazer executar as leis e regulamentos escolares e as determinações do Diretor Geral do Departamento de Educação;
- distribuir equitativamente aos inspetores escolares os serviços regulamentares e o trabalho de inspeção;
- dar posse dos inspetores escolares, diretores de escolas normais, ginásios, escolas profissionais e escolas maternas, professores de primeira seção das escolas normais livres, diretores de grupos escolares e secretário da Delegacia;
- justificar faltas, conceder férias e atestar;
- visitar e inspecionar todos os estabelecimentos de ensino subordinados ao Departamento de Educação;
- ajustar os horários às condições do ensino de cada região;
- reservar um dia por semana (quintas-feiras) para às excursões escolares, conforme as circunstâncias e orientado por um plano de aula previamente traçado;
- enviar ao Departamento de Educação até o dia dez de cada mes, os roteiros mensais de inspeção e a prestação de conta dos gastos efetuados;
- propor ao Diretor Geral do Departamento de Educação a criação, localização, transferência, suspensão, suspensão de escolas;
- remeter ao Almoxarifado do Departamento de Educação devidamente informadas, as requisições de material escolar;
- conceder mudanças de horários de aulas, e propor regime de férias de cada zona, levando em conta as conveniências da população escolar;
- comunicar ao Departamento de Educação e à Secretaria da Educação os fatos referentes do início, interrupção e

cessação de exercício dos funcionários aos quais tenha dado posse;

- reunir, anualmente, os diretores dos grupos escolares para orientá-los, em matéria de serviço;
- determinar sindicâncias e instaurar processos, aplicar penas.

Os inspetores escolares, incumbidos de funções técnicas e administrativas, são em número de oitenta e quatro, dos quais doze para a Capital, doze para as chefias das missões técnicas e culturais e sessenta para o interior, distribuídos estes pelas delegacias regionais de acordo com as necessidades dos serviços. Os inspetores encarregados de chefia das missões técnicas e culturais terão sede na Capital. Incumbe ao inspetor escolar:

- cumprir e fazer cumprir as leis e regulamentos, bem como determinação de seus superiores hierárquicos;
- visitar os estabelecimentos que lhe forem distribuídos e inspecionando-os no que concerne à técnica e à eficácia do ensino, à idoneidade e assiduidade dos docentes e à disciplina e higiene dos alunos;
- verificar o estado do mobiliário e dos objetos escolares, bem como o cuidado dos diretores e professores no consumo do material;
- informar a respeito da dedicação e competência dos diretores e professores sob sua jurisdição;
- esclarecer os diretores e professores, no trabalho educativo, estimulando-os e assistindo-os na aplicação dos métodos e processos de ensino, bem como sugerindo ou efetuando demonstrações e experiências;
- residir ao menos duas vezes ao ano, em cada município, a reunião mensal dos professores das escolas isoladas;

- colaborar ativamente no desenvolvimento das instituições pré-escolares e post-escolares ou de extensão cultural;
- colaborar com missões técnicas e culturais que vierem a trabalhar em suas escolas;
- realizar os exames finais das escolas isoladas sob sua inspeção, convocando para auxílio, os diretores de grupos escolares;
- prestar contas ao delegado regional cada semana, do trabalho realizado, com relatório minucioso do roteiro seguido e dos gastos efetuados;
- realizar sindicâncias, por determinação do delegado, e aplicar e propor a aplicação de penas;
- substituir o delegado;
- residir na sede da delegacia, ou por conveniência do serviço em outra cidade da região.

Assim, essa atividade dos Inspectores apresentam duas grandes dimensões: uma que procurará avaliar o grau de realização dos objetivos educacionais fixados e outra que mede a execução dos planos educacionais. A primeira, é, sobretudo qualitativa e a segunda quantitativa.

Cabe ao auxiliar de inspeção:

- colaborar com o inspetor na fiscalização;
- dar posse e exercícios aos professores;
- informar pedidos de licenças;
- reunir mensalmente professores das escolas isoladas e prestar-lhes assistência técnica;
- atestar as frequências;
- propor ao delegado, leigos para a regência interna de escolas;

- comunicar ao delegado regional ou ao inpetor quaisquer irregularidades no funcionamento das escolas;
- receber e distribuir o material escolar;
- desempenhar também as funções de auxiliar de inspeção no ensino particular.

Os delegados regionais de ensino, inspetores escolares e diretores deverão estimular a criação de núcleos de escoteiros, e auxiliar seus diretores e professores especiais, na orientação dos trabalhos escotistas.

Como não existiam possibilidades financeiras, de se instalarem, as missões técnicas e culturais e considerando que seus funcionários estavam inativos e o aparelho escolar em desenvolvimento necessita de maior número de inspetores, restabelece-se a Delegacia Regional de ensino na Capital que fora suprimida em virtude da instalação desse serviço.

3.2. Segunda Fase - Período Constitucional

Para fins de administração e contrôle do ensino, o Estado na segunda fase continua dividido em vinte e uma regiões, cada uma a cargo de um Delegado. Haverá cem inspetores escolares, sendo cinco nomeados para a fiscalização de estabelecimentos particulares. No interior do Estado esses serviços serão feitos pelas Delegacias Regionais e haverá nos municípios com mais de três escolas isoladas, um auxiliar de inspeção designado pelo Secretário, por proposta do Delegado Regional, dentre os diretores de grupos escolares e professores em exercício.

Em 1934, quando reorganiza-se a Diretoria Geral do Ensino (24) observamos com relação aos cargos de Delegados Regionais a repetição das mesmas atribuições prescritas no Código de Educação vi-

(24) Decreto 6425 - 09/05/1934.já citado.

gente a partir de 1933, porém, uma abertura maior com a inclusão de dois dispositivos:

1) propor aos chefes de serviços as providências que entenderem necessárias, e

2) representar ao Diretor de Ensino sobre inconvenientes que não puderem remover, nos serviços de sua região. Em relação aos inspetores de ensino e auxiliares de inspeção, a situação é idêntica e mais uma vez se repete as antigas atribuições.

3.3. Terceira Fase - Estado Novo

Neste período, considerando que desde as disposições expressas em 1934 devem ser observadas nos serviços de expediente das repartições subordinadas ao Departamento de Educação, normas que facilitam o andamento dos trabalhos, evitando a dualidade de assentamentos e apressando a solução dos assuntos evitando os serviços quase exclusivamente democráticos em prejuízo das relevantes e indispensáveis funções técnicas: que urge à inspeção escolar as condições de eficiência que, sempre caracterizam esse serviço e considerando também a necessidade de nacionalização da escola particular estabelece as instruções⁽²⁵⁾ às autoridades escolares referentes a medidas destinadas a simplificar e sistematizar o expediente das delegacias regionais e dos estabelecimentos de ensino.

As práticas administrativas eram sistematizadas para todo o Estado:

-os processos ou papéis, mapas, quadros, balancetes e os documentos em geral por conterem as informações necessárias não devem ser acompanhados de ofícios. A saída ou a expedição ficará protocolada segundo as instituições im-

(25) Aprova as "Instruções às Autoridades Escolares" - Ato do Secretário da Educação e Saúde Pública do Estado de São Paulo - Publicado no Diário Oficial de 12 de setembro de 1939.

- pressas no livro de correspondências;
- os ofícios serão feitos em meia folha de papel, formato 22x33, com margem esquerda suficiente para autuação e em termos do adotado pelo governo. Em cada ofício só se tratará de um assunto;
 - o número de ofícios será reduzindo do estritamente indispensável deixando-se de comunicar à delegacia fatos que possam constar do curso dos mapas de movimento, tais como realização de fichas, apreciação da inspeção escolar, movimento de biblioteca;
 - os auxiliares de inspeção não tem que acusar o recebimento de circulares, como são numeradas anualmente, poderão ser reclamadas as que não chegarem às mãos. Essas autoridades executarão as medidas recomendadas por circulares do Departamento de Educação publicadas no D.O. e para isso são designadas a ter em dia recortes dos decretos e circulares que dizem respeito ao pessoal de sua direção;
 - os mapas de movimento serão escriturados rigorosamente de acordo com as instruções neles impressas e serão remetidos, por intermédio das delegacias à Secretaria da Educação e ao Departamento de Educação, depois de cuidadosamente revistos e visados pelos inspetores. Devem ser remetidos em coleções completas por delegacia de modo que estejam no seu destino no dia 15 de cada mes. Os enganos e prejuízos que as informações ocasionarem, serão responsabilizados os auxiliares de inspeção, diretores e o inspetor que o visou.

Além das observações impressas observam-se mais: todos os números referentes à seção feminina serão escritos em tinta vermelha, na frente do mapa, imediatamente à esquerda das somas e médias devem ser lançado num pequeno quadro, o total de faltas e comparecimento.

- na coluna "dias letivos do professor" serão escriturados também os dias letivos do pessoal administrativo;
- no quadro do alto, referente aos domingos e feriados serão lançados entre parentesis, depois dos números os dias do mês em que eles recaírem;
- a porcentagem de frequência masculina ou feminina e a geral, deve ser obtida pela fórmula:

$$\frac{\text{comparecimento} \times 100}{\text{comparecimento} + \text{faltas}}$$

não se tirando a média da masculina e feminina para obter-se a geral mas calculando-se com os totais de comparecimentos e faltas e a frequência média dos municípios devem ser encontradas pela soma das frequências médias das escolas isoladas pois todas não têm o mesmo número de dias letivos;

- do verso do mapa do movimento constarão os fatos que os diretores julgarem dignos de conhecimento das autoridades e que teriam de ser comunicados por ofícios e constarão também os dias em que a escola foi visitada pelo inspetor ou delegado, ou outra autoridade.
- será enviada à Delegacia cópia da folha de pagamento assinada pelo auxiliar de inspeção no próprio dia em que foi efetuado o pagamento. A Delegacia enviará a Coleção à Diretoria de Contabilidade da Secretaria da Educação .

As delegacias regionais do ensino terão os seguintes livros: inventário de material, assentamentos do pessoal, despesas do expediente, atas de exames de professores particulares.

O restante da escrituração poderá ser feita segundo a orientação de cada delegado, sempre com a preocupação de economia, segurança, reduzindo as fichas ao estritamente indispensável.

- A Diretoria do Material remeterá à Delegacia até o dia cindo de cada mes e em três vias balancetes de Caixa Es-

colar escriturados segundo o modelo da antiga Diretoria de Ensino. As três vias serão instituídas com recibos visados pelo presidente, tesoureiro e diretor da escola .

-A Secretaria da Educação remeterá às Delegacias do títulos de nomeações e todo o pessoal que lhes foi subordinado. Distribuídos aos Diretores para o visto, retornarão à Secretaria da Educação e serão registrados no livro de assentamento da inspetoria.

-É desnecessário comunicar a quem quer que seja o início de exercício de professores, porteiros, serventes, substituto e pessoal administrativo.

-Os delegados comunicarão, entretanto, por ofício ao Diretor do Departamento de Educação o início de exercício de inspetores escolares, diretores e substitutos, professores de educação das escolas normais particulares, secretário, auxiliar da Delegacia e professores de educação física. Quando o funcionário não tomar posse no prazo regulamentar, a autoridade ainda assim registrará o título no livro de Assentamentos com tinta vermelha em vez de exercício, sublinhando a palavra exercício e colocando "caducou em..." datado e assinado. No caso de um funcionário tomar posse e continuar, de acordo com o código de Educação em gozo de licença, requereu a partir de e no caso de comissionamento, far-se-á também no mesmo local, declaração conviniente.

-Os professores de escolas isoladas tomarão posse perante os auxiliares de inspeção e os delegados só podem dar posse a inspetores, diretores, professores de educação , de educação física, secretário e auxiliares da delegacia.

-É necessário comunicar a reassunção no caso de desistência de licença, de afastamento, término de comissão, suspensão, término de licença, afastamento em férias por meio de ofício ao Diretor Geral da Secretaria da Educação

remetido através das delegacias.

-A terminação de exercício de qualquer funcionário será imediatamente comunicada ao Diretor Geral e este só comunicará o fato ao Departamento de Educação quando se tratar de diretor, inspetor, professor, educação, secretário da delegacia e porteiro e servente.

-Todo e qualquer pedido de licença será encaminhado por intermédio das delegacias de ensino diretamente à Secretaria da Educação por meio do Departamento de Educação .

-Para que se proponha substituto estranho para a substituição, é indispensável constar que não há substituto disponível e quando leigo é necessário que conste que não há diplomado.

-Os delegados e auxiliares de inspeção executarão com rigor e inteira pontualidade os dispositivos do Código de Educação;

-As faltas serão justificadas pelo superior imediato, hierárquico à vista de ofício, e as faltas dos diretores serão justificadas pelo Delegado Regional.

-É desnecessário comunicar à delegacia no início do ano a organização das classes, visto que será conhecida pelo primeiro mapa de movimento. As modificações havidas na regência do Orfeão serão comunicadas aos delegados que transmitirão ao chefe de serviço de Música do Departamento de Educação.

-A autoridade que der posse ao professor de escola isolada removido, escreverá no próprio título de nomeação, logo adiante do exercício "exibiu perante número o recibo do material sob sua guarda" ou "não tinha material escolar sob sua guarda".

-Os delegados serão obrigados a anotar em livro próprio as devoluções de documentos errados e as advertências feitas

tas aos diretores e auxiliares de inspeção por demora não justificada plenamente na remessa de dados solicitados ou fixados em regulamento, comunicando admoestação aplicada ao funcionário, ao Diretor do Departamento de Educação. As anotações referentes à irregularidades de expediente serão transcritas nas informações dos documentos do concurso de promoção de diretores;

-O Departamento empenhado que está em prosseguir na tradicional campanha nacionalista da escola, acompanhará com máximo interêsse o trabalho das autoridades no setor do ensino particular através das informações constantes do Boletim Mensal do Delegado, e da regularidade dos assentamentos da secção de ensino particular.

A ação dos órgãos intermediários no terreno do ensino primário particular é por definição dos dispositivos, integral e decisiva. As escolas particulares devem gozar de autonomia que o Estado concede às oficiais. A adoção ordenada pelo Estado de um programa único para escolas públicas e particulares não invalida estes conceitos. Considera a Secretaria que se é certo para honra de nosso aparelho escolar, que a maioria das escolas particulares terá de modelar-se pelas oficiais, a fim de se por dentro das normas aceitáveis, não é impossível ainda para a honra de nossa própria cultura que muitas escolas estaduais se possam beneficiar de procedimentos e técnicas correntes em algumas escolas particulares.

Além das normas já discutidas cada professor particular e oficial, embora leccione simultaneamente em mais de um estabelecimento, terá ficha individual extraída em três vias; a primeira, do Departamento, a segunda da Delegacia e a terceira do professor, selada com estampilhas estaduais. Só o Departamento de Educação, poderá expedir fichas em substituição das extraviadas. A existência de professores não fichados, em qualquer escola, acarretará a interdição do estabelecimento.

Sempre que o professor deixar o exercício, o diretor co-

municará imediatamente ao Delegado juntando ao ofício da terceira via da ficha individual a qual sublinhará em vermelho o nome da escola onde o professor sai nas duas vias passando a via da Delegacia para uma divisão própria do fichário.

Esta organização continua existindo mesmo depois da fase do Estado Novo, vindo apenas a ser acrescida de mais seis delegacias regionais e depois de 1940 em cada Delegacia Regional do Ensino do Departamento de Educação dos cargos de educadores sanitários, que cumprirão junto às unidades escolares subordinados à respectiva Delegacia os trabalhos inerentes à sua função subordinando-se administrativamente ao Delegado Regional de Ensino.

As atribuições dos Delegados Regionais nesta fase permanecem idênticas ao período do anterior com a especificação dos serviços que foram criados. Caberá a cada Delegado:

- prestar aos educadores a sua cooperação no sentido de facilitar a execução dos seus trabalhos junto às unidades escolares sob sua jurisdição.
- visar todas as requisições de material e de exames solicitadas pela educadora ao Centro de Saúde.
- recolher, autenticar e remeter à Diretoria Geral do Departamento de Educação e à Divisão do Serviço do Interior, cópias de boletins semanais do serviço, dos trabalhos realizados pelas educadoras.

Aqui, com o intuito de melhor orientar o serviço de inspeção a Diretoria do Ensino estabelece de maneira mais específica as atribuições dos inspetores⁽²⁶⁾: examinar a documentação, apresentada pelos alunos:

- visar requerimento depois de despachados pelo Diretor.
- fiscalizar todo o processo de exames.

(26) Recomendações conforme circular da Direção de Ensino Secundário de 3.4.43 em atendimento a Portaria Ministerial 222 de 27.3.1943.

- estar presente a todas as provas escritas e orais, exercendo sobre os alunos estrita vigilância.
- lavravar, juntamente com a banca examinadora ata dos resultados de exames e classificação dos candidatos.
- encerrar as matrículas até dia 15 de março de cada ano.
- verificar a execução pelos diários de classe, analisando-os em função dos programas expedidos por órgão oficial.
- aprovar e verificar a perfeita execução dos horários.
- verificar as condições de admissão de professores em fase das exigências do registro.
- verificar e rubricar os diários de aula, onde os professores lançam as matérias lecionada, a frequência dos alunos e metas em arguições e exercícios. Providenciar para que seja cada aluno arguido pelo menos uma vez para fins de avaliação.
- verificar rigorosamente o lançamento da frequência nos diários de classe e nos boletins.
- impedir a prestação de provas por parte de alunos que não satisfaçam as condições regulamentares.
- aprovar o horário das provas distribuídas por todo o mes.
- anular qualquer prova em que se evidencie uso de meios fraudulentos e presidir as provas finais, que são nulas quando processadas em sua ausência.
- assinar certificados.
- verificar lançamentos exatos dos nomes dos alunos e notas obtidas nos boletins oficiais.
- realizar doze visitas por mes e organizar o termo de visita.
- fiscalizar a organização e a conservação do arquivo e

verificar a sua constituição nos seguintes modos: livro de matrícula, livro de atas, boletins encadernados por ano, pastas individuais, correspondências recebidas e expedidas, coleção do Diário Oficial, Legislação do Ensino incluindo circulares, local apropriado para conservação das provas e diários.

-realizar relatórios e arquivá-los.

Como elemento da administração, suas atribuições se resumem, praticamente, em transmitir as disposições do poder central, visitar escolas para verificar sua organização e ajustá-las às normas previstas.

4. DIREÇÃO EM NÍVEL DE UNIDADE ESCOLAR (DIREÇÃO DE ESCOLAS)

4.1. Primeira Fase - Período Revolucionário

A partir de 1930 quando se tenta uma legislação unificada de toda a educação a imposição de uma estrutura básica para as escolas viria a ocorrer como uma das primeiras medidas dessa fase que separaria nitidamente a função formativa da preparatória do curso ginásial, atribuindo especificamente cada uma dessas funções a um ciclo diferente e sucessivo: ginásio de 3 a 6 anos e o pré-universitário de 1 a 2 anos de duração. A estruturação do ginásio, o realce à sua função formativa e independência do superior, levariam à expansão e popularização desse nível de ensino e ao início de sua articulação com as demais modalidades de grau médio (de cunho sobretudo vocacional) a iniciar-se em São Paulo com a articulação, com o curso normal, favorecendo a unificação do sistema de ensino.

A Diretoria Geral do Ensino determinaria com a aprovação do Secretário do Interior, para o Instituto Pedagógico e as escolas normais e cursos anexos, programas mínimos de cada matéria e

linhas diretrizes de ensino, bem assim, normas para os exames de admissão, promoção e exames finais das respectivas unidades escolares.

Em 1933, a educação pública do Estado compreende:

- educação pré-primária - ministrada em escolas maternas, a crianças de 2 a 4 anos e nos jardins de infância a crianças de 4 a 7 anos;
- educação pré-vocacional que é o quinto ano do grupo escolar;
- a educação técnico-profissional, primária e secundária, ministrada nos patronatos profissionais (para órfãos), nas escolas profissionais secundárias, nos institutos profissionais em cursos de três a seis anos;
- a educação secundária ministrada nos Ginásios do Estado, autônomos ou incorporados, como curso fundamental, às escolas de formação profissional de professores primários em cursos de cinco a sete anos;
- a educação secundária complementar, pré-pedagógica, ministrada na escola secundária do Instituto de Educação, como introdução aos estudos do nível superior da Escola de Professor em curso de um ano;
- a educação pedagógica, de grau secundário, ministrada nos dois anos do curso de Formação Profissional do Professor, das escolas normais;
- a educação pedagógica, de grau superior ministrada na escola de Professores do Instituto de Educação nos cursos: curso de Formação de Professores Primários, de dois anos; curso de Formação de Professores Secundários de 3 anos; curso de Formação de Diretores e Inspectores Escolares de três anos; cursos de Aperfeiçoamento para os membros efetivos do Magistério - a educação profissional de grau superior ministrada nas faculdades de ensino

superior, em cursos de cinco a seis anos; a educação especializada, para crianças e adolescentes que dela necessitem por suas condições peculiares, ministradas nas escolas: escolas para débeis físicos;

- escolas para débeis mentais;
- escolas de segregação de doentes contagiosos;
- escolas anexas a hospitais;
- colônias escolares;
- escolas para cegos;
- escolas para mudos e surdos;
- escolas ortofônicas;
- escolas de educação emendativa dos delinquentes.

A direção, orientação e fiscalização das instituições escolares, isto é, de cada unidade escolar de grau primário e secundário, bem como a do Instituto de Educação competem diretamente ao Departamento de Educação, subordinado à Secretaria da Educação e Saúde, que tem sob sua jurisdição imediata os estabelecimentos de ensino superior.

Nestas diferentes escolas a estrutura administrativa exprime a sua organização no plano consciente e corresponde a uma ordenação racional deliberada pelo poder público. Aqui as funções administrativas próprias e centralizadas no diretor compreendem 3 naturezas diversas: funções de organização, funções administrativas e funções de supervisão. É claro que essas funções são naturalmente articuladas entre si, independentes e correlacionadas, como modalidade de ação. As duas primeiras prevalecem sobre a última.

4.2. Segunda Fase - Período Constitucional

Nesta fase, quando da reorganização da Diretoria Geral de Ensino, a educação pública no Estado de São Paulo é ministrada nas

seguintes unidades:

- educação secundária, ministrada, segundo as leis federais nos ginásios autônomos ou incorporados às escolas normais;
- a educação técnico-profissional primária e secundária, efetuada nas Escolas e Institutos profissionais e no patronato profissional para órfãos;
- a educação primária, proporcionada nos grupos escolares e escolas reunidas e isoladas;
- a educação pré-primária, realizada em jardins da infância e escolas maternais;
- a educação universitária na Universidade de São Paulo.

Excetuada a Universidade que se rege por estatuto próprio, e respeitadas as leis federais, todas as unidades de ensino público e particular do Estado de São Paulo se subordinam à Diretoria do Ensino da Secretaria da Educação e Saúde Pública.

4.3. Terceira Fase - Estado Novo

Em contraposição à relativa fluidez do período anterior - a nova fase - de organização do ensino mostra uma tendência à rigidez e à padronização segundo modelos federais em termos de estrutura e funcionamento, dando-se praticamente a mesma ênfase às funções de fiscalização e inspeção da Secretaria de Educação.

Durante esse período observamos a mesma estrutura de escolas que caracteriza o período anterior, a despeito dos imensos esforços verificados no sentido de se expandir a educação e da criação de condições básicas para a expansão do ensino secundário no Estado de São Paulo iniciando o processo pelo qual o ginásio terminaria por se tornar uma escola de continuação do próprio curso primário, embora isolado das outras modalidades e do próprio curso normal.

A versão oficial das atribuições da Direção de unidade escolar, isto é, direção de cada escola destaca que: 1) ao nível de jardim de infância e escolas maternas a direção é exercida por inspetora, auxiliada pela guardiã. São deveres da inspetora:

- exercer inspeção, velando pela ordem, asseio e disciplina;
- organizar fichário dos alunos, elaborar em colaboração com a professora as sugestões sobre atividades;
- orientar e auxiliar as professoras na execução de quaisquer atividades educativas;
- determinar e acompanhar o trabalho das substitutas;
- fiscalizar a entrada e saída dos alunos;
- organizar biblioteca;
- determinar serviços das anfitriãs;
- acompanhar os pais em suas visitas;
- não se retirar antes da saída de todos os alunos.

2) Escolas Primárias

Os estabelecimentos de ensino primário do Estado que possuam oito ou mais classes serão classificados como grupos escolares de primeira ordem, passando a denominar grupos escolares de segunda ordem os que possuam de quatro a sete classes e nestes não haverá porteiros. Os estabelecimentos com três classes agrupadas continuam a denominar-se "escolas reunidas", cabendo a direção cumulativamente a um dos professores em exercício no estabelecimento.

A frequência mínima legal nas escolas reunidas é de trinta e seis, nas escolas isoladas urbanas entre vinte e seis e trinta e dois e nas rurais de vinte e oito a trinta e dois alunos.

Os estabelecimentos públicos primários se distribuem nas seguintes categorias:

- escolas isoladas;
- grupos escolares;
- cursos populares noturnos;
- escolas experimentais.

As escolas primárias isoladas e grupos escolares são classificados em cinco estágios⁽²⁷⁾:

1º estágio: escolas ou classes localizadas em fazendas, centros agrícolas, bairros e povoados de difícil acesso e que exijam a residência do professor no próprio local;

2º estágio: escolas ou classes localizadas em fazendas, centros agrícolas, bairros, distritos ou povoados de fácil acesso à sede do município que devido a falta de meios exigem a presença do professor;

3º estágio: o professor viaja diariamente;

4º estágio: cidade preferida pelos professores;

5º estágio: ou estágio especial - escolas primárias anexas às escolas normais oficiais, classes ou escolas do município da Capital.

Para atender as nomeações de diretores, a Diretoria Geral do Ensino organizará, no princípio de cada ano, uma relação de candidatos indicados pelas autoridades e que deverão atender à dedicação manifestada pelas coisas do ensino, capacidade técnica e admi-

(27) Decreto 6.197 de 9.12.1933 - Coleção de Leis e Decretos do Estado de São Paulo, Imprensa Oficial, São Paulo, Vol.XLIII, pág. 925-931.

nistrativa, conduta moral, tempo de exercício e assiduidade de cada candidato.

Os diretores dos grupos escolares de quarta categoria serão nomeados dentre adjuntos com mais de cinco anos de efetivo exercício no magistério docente com três anos de exercício no cargo ou entre os diplomados de curso de diretores da Caetano de Campos com três anos no cargo de adjunto. Os diretores de grupos de terceira, segunda e primeira categoria serão nomeados mediante remoção dos de categoria idênticas ou promoção dos de categoria imediatamente inferior, ouvido o Delegado Regional.

Na organização geral é a seguinte a classificação dos grupos escolares de quarta categoria de quatro a sete classes, terceira categoria de oito a dezenove classes, de segunda categoria de vinte a trinta e nove classes e de primeira categoria acima de quarenta classes.

Em cada unidade escolar primária o pessoal administrativo é constituído de:

- um diretor
- um vice diretor, para os grupos de primeira categoria
- um auxiliar do diretor para os grupos de primeira e segunda categorias
- um porteiro para os grupos de primeira e segunda categorias
- serventes (um para cada quatro classes, nos grupos escolares de um período, um para cada três classes nos grupos escolares de dois a três períodos).

O Diretor do grupo escolar a quem cabe a superintendência técnica e administrativa do estabelecimento, tem como atribuições:

- cumprir e fazer cumprir as leis, regulamentos e determinações superiores

- permanecer no estabelecimento desde trinta minutos antes da abertura das aulas, até a saída de todos os professores.
- abrir e encerrar diariamente o ponto.
- distribuir, no início do ano, os adjuntos pelas diferentes classes, podendo transferí-los conforme conveniências
- efetuar matrículas e transferências.
- reunir seus adjuntos sempre que julgar conveniente, para ventilarem problemas, com o objetivo de melhorar e renovar as técnicas de ensino e corrigir métodos falhos.
- efetuar os exames parciais e finais do estabelecimento, verificando os resultados do ensino de cada um dos professores e investigando as causas de não aproveitamento.
- tomar iniciativas para a saúde e o aproveitamento escolar dos alunos (instituições higiênicas, jogos, excursões, bibliotecas)
- velar pela disciplina geral do estabelecimento, punindo ou propondo punição.
- cooperar com o pessoal do serviço de Higiene e Educação Sanitária Escolar.
- superintender a escrituração do estabelecimento em geral e de cada uma das classes.
- corresponder-se com autoridades do Ensino.
- estabelecer relações entre a escola e a família.
- fornecer pontualmente os dados estatísticos solicitados.

Ao vice diretor incumbe substituir o diretor em suas ausências, impedimentos e licenças para o desempenho de todas as atribuições destes e auxiliar o diretor na orientação técnica e na administração do estabelecimento. Os auxiliares de direção que são adjuntos sem classes cooperarão na manutenção da disciplina e

na administração geral do estabelecimento.

3. Escolas pré-vocacionais

O curso pré-vocacional com duração de um ano, destina-se aos alunos que, tendo concluído o quarto ano do primário e com idade máxima de quatorze anos, desejem seguir uma profissão industrial, comercial ou agrícola.

É seu diretor, o vice diretor ou um professor primário que se tenha especializado em orientação profissional sob o controle do diretor do grupo escolar. Ainda como parte de seu pessoal destacamos: conselheiros para os trabalhos de orientação profissional, professores para as aulas primárias, e oito profissionais como chefes das pequenas oficinas e instalações.

4. Educação secundária - ginásios

O ginásio ⁽²⁸⁾ será administrado por um diretor nomeado livremente pelo Governo, podendo recair a nomeação em professores catedráticos, sem prejuízo das funções de seus cargos.

São atividades do diretor:

- observar e fazer cumprir as disposições legais;
- assistir, periodicamente, as aulas, atos e exercícios escolares de quaisquer natureza;
- convocar e presidir a congregação;
- verificar a assiduidade de todos os funcionários;
- justificar dos professores até três faltas mensais;
- organizar as folhas mensais de pagamento do pessoal do ginásio;

(28) Decreto 5117 de 20.7.1931. Coleção de Leis e Decretos do Estado de S. Paulo. Imprensa Oficial, 19, Tomo XLI, pág. 120-130.

- determinar a substituição dos professores em suas faltas;
- nomear as comissões examinadoras para exames no ginásio;
- propor ao governo a designação de professor em substituição até o preenchimento regular;
- executar e fazer executar as deliberações legais da congregação, comunicando ao governo, para resolver, as que repute ilegais;
- organizar horários dos professores e as classes dos alunos;
- impor aos alunos penas disciplinares e instruir processos;
- expedir aos pais boletins de aproveitamento;
- prorrogar as horas de expediente;
- ordenar as despesas autorizadas;
- rubricar os livros de escrituração do ginásio;
- contratar e dispensar inspetores de ensino, contínuos e serventes;
- suspender até cinco dias, com privação dos vencimentos os funcionários administrativos;
- apresentar ao Secretário da Educação, relação anual da vida administrativa e financeira do ginásio;
- tomar as medidas urgentes não previstas no Regulamento submetendo-as preliminarmente à aprovação do Secretário do Estado.

O diretor será substituído pelo professor catedrático indicado pelo Governo e na falta desta indicação, pelo professor catedrático mais antigo no magistério.

Ao diretor, como presidente da congregação, devem ser dirigidos todos os requerimentos e representações, para que os decida, ou os submeta à congregação.

À congregação que compõem de professores catedráticos, um representante dos professores de aula e contratados eleitos pelos seus pares, como órgão auxiliar na escola compete:

- propor ao governo modificações nos programas de ensino;
- sugerir ao diretor do ginásio o que entender conveniente à melhoria do ensino;
- organizar e submeter à aprovação do Secretário da Educação o Regimento Interno do ginásio;
- tomar conhecimento dos assuntos levados pelo diretor e deliberar a respeito;
- organizar uma comissão de cinco membros que deverão possuir conhecimentos aprofundados na disciplina em concurso a qual julgará os concursos para provimento de professores, cabendo também estudar os títulos apresentados pelos candidatos e acompanhar a realização das provas até o parecer minucioso final. Do julgamento do concurso caberá recurso, exclusivamente de nulidade para o Secretário da Educação e Saúde Pública.

A nomeação para cargos de professor catedrático será feita por um período de dez anos. Findo esse tempo o professor poderá ser efetivado se for favorável o parecer de uma comissão encarregada de examinar a situação didática e científica do candidato e obtiver a seu favor três quartos de votos dos membros da congregação.

O professor de aula será nomeado mediante o concurso prestado perante comissão de cinco membros designados pelo Secretário da Educação e será efetivado se tiver aceite de dois terços dos professores em exercício.

O professor catedrático ou de aula é inamovível e, quando efetivado, vitalício desde o dia de sua posse só podendo ser exonerado à pedido, por processo administrativo se lhe sobrevier incapacidade física, intelectual ou funcional, se tiver sentença de jul-

gamentos por crimes e deixar o exercício de suas funções por mais de trinta dias consecutivos ou quarenta faltas injustificadas durante o ano letivo.

Incumbe ao professor:

- reger a sua aula ou cadeira conforme programa e horário aprovados;
- comparecer às sessões da congregação;
- auxiliar o diretor na observância do Regimento Interno;
- verificar a presença dos alunos;
- apresentar à secretaria, até o dia cinco de cada mes, as listas das médias de aplicação dos alunos;
- registrar, diariamente, no livro do ponto a matéria que explicou;
- tomar parte nos trabalhos regulamentares que lhes forem indicados pelo diretor;
- será advertido pelo diretor se proceder de modo prejudicial ao ensino, e na sua reincidência levará o diretor o caso à congregação que poderá propor ao governo pena de suspensão até sessenta dias e com perda total dos vencimentos;
- marcar, anualmente, em cada classe e para cada disciplina, quatro provas escritas parciais. Essas provas depois de julgadas pelos professores, serão encaminhadas em invólucro, por disciplina e série, lacrado e rubricado pelo diretor. As provas finais serão realizadas em dezembro e a segunda época em março do ano seguinte.

Exercem a polícia escolar na unidade escolar:

- o diretor ou o seu substituto;
- os professores, nas respectivas aulas;

-o chefe de disciplinas;

-o secretário, na secretaria e o bibliotecário, na biblioteca.

É punível toda transgressão da ordem ou do regime adotado no estabelecimento.

Os alunos estão sujeitos as seguintes penalidades: advertência do professor; exclusão da aula pelo professor, representado pelo diretor; suspensão de até dez dias, por ordem do diretor; eliminação do ginásio por proposta do diretor, aprovada pela congregação. A pena disciplinar de quaisquer natureza será comunicada a quem for responsável pelo aluno punido. A suspensão importa faltas injustificadas em número duplo.

O aluno ocupará em classe o lugar designado pelo diretor. Ele incorre em penalidade com faltas injustificadas se deixar de comparecer a uma ou mais aulas do dia, achando-se no edifício do ginásio ou suas proximidades, se se retirar do estabelecimento sem licença do diretor, por motivo de negligência aos estudos, mau comportamento e ausências frequentes. As classes que estão em parede sofrerão uma falta por aula e perderá o ano o aluno que incorrer em vinte faltas injustificadas.

É obrigatório o ponto ao corpo docente e pessoal administrativo. Os funcionários administrativos, com exceção do pessoal da secretaria, ficarão sujeitos aos horários de aulas.

Haverá taxas de matrícula, de inscrição, de exames de admissão, de inscrição para exames finais para não alunos do ginásio, e do ginásio, taxa de exames de promoção para não alunos do ginásio por matéria, taxa de guia de transferência e taxas de certificados.

Aos alunos diplomados pelos ginásios oficiais ou equiparados, após os exames de pedagogia, didática são concedidas, as regalias de professor normalista bem como as pessoas que tenham preparatórios de Portugues, Matemática, Geografia etc. Os candidatos poderão requerer o respectivo Exame na Diretoria Geral do Ensino e os aprovados devem imediatamente iniciar a prática do ensino exigi

do por lei, durante seis meses, em quaisquer grupo escolar da capi-
tal ou do interior.

5. Educação Técnico-Profissional

As escolas noturnas de Aprendizado e Aperfeiçoamento pro-
fissional funcionarão anexas às Escolas Normais de Artes e Ofícios
e Escolas Profissionais sob a direção dos diretores das mencionadas
unidades com três aulas semanais.

Os seus funcionários administrativos são: diretor, vice-
diretor, inspetor, almoxarife, escriturário, guarda-livros, segun-
do e terceiro escriturários, porteiro, zelador e serventes.

A secção industrial formar-se-á de alunos diplomados pelas
escolas profissionais, podendo, contudo, o diretor, admitir, por
necessidade do serviço, como diaristas operários não diplomados pe-
las escolas profissionais até um terço da matrícula da referida
secção.

As escolas profissionais secundárias masculinas, femininas
e mistas do Interior tem o seguinte pessoal docente e administrati-
vo:

- um diretor;
- um auxiliar do diretor ou vice-diretor conforme matricu-
la de 300 a 500 alunos;
- uma inspetora - almoxarife;
- professores para cada cadeira do curso teórico;
- um mestre de desenho para cada secção;
- um mestre de trabalhos para cada oficina;
- um ajudante para cada oficina;
- um porteiro;
- um guarda livro;

- um terceiro escriturário se exceder a 500 alunos;
- um lustrador;
- um modelador para fundição;
- um torneiro;
- serventes.

Cada escola ou instituto profissional terá um Conselho Escolar, de que farão parte, por proposta do diretor e designação do Diretor Geral do Departamento de Educação, além do diretor da escola (seu presidente), um professor e um mestre, um representante da indústria e um do comércio da especialidade para a qual a escola se organizou e conforme a natureza das atividades do estabelecimento, um artista representante da escola, centro ou círculo de belas artes.

Compete ao Conselho Escolar:

- interessar todas as classes sociais na obra de educação teórico-profissional;
- estudar e propor modificações nos processos de preparação técnica dos alunos de acordo com as exigências do meio industrial;
- promover a propaganda em prol da escola;
- organizar e manter associações post-escolares para facilitar trabalhos nas indústrias;
- abrir acesso e dar orientação aos jovens egressos;
- coligir e fornecer do Serviço de Psicotécnica dados necessários à organização do cadastro de procura e de colocação de obreiros;
- fiscalizar o patrimônio da unidade escolar.

Com o mesmo fim de estreitar as relações entre a educação técnico-profissional e a vida industrial, comercial e agrícola, por

uma adaptação progressiva das escolas profissionais ao meio devem ser criados, em cada escola os clubes para jogos e divertimentos, APM, Associação de ex-alunos e um escritório de colocações.

Serão obrigatórias visitas semestrais de todos os alunos, em turmas de 15 no máximo, aos principais estabelecimentos comerciais, industriais e agrícolas, bancos, oficinas, fábricas, laboratórios de acôrdo com a finalidade especial de cada escola.

A Secção industrial trabalhará de preferência para o Almo^xarifado do Ensino, na feitura de objetos de arte e de utilidade escolar a fim de promover o aperfeiçoamento de seus educandos.

A direção das escolas normais de arte e ofícios e das escolas profissionais terá a mais ampla autonomia na organização das secções industriais devendo apresentar ao Secretário da Educação por intermédio da Diretoria Geral do Ensino, no fim de cada exercício, um balanço detalhado de seu movimento financeiro.

Os diretores prestarão contas trimestralmente na Secretaria da Educação por intermédio da Diretoria Geral do Ensino do movimento da renda Escolar e da Secção Industrial.

O cargo de auxiliar de diretor será exercido por um dos professores normalistas regente das aulas teóricas. Esse auxiliar será designado pelo Secretário da Educação por proposta do Diretor da Escola ao Diretor Geral do Ensino, cabendo-lhe um acréscimo de seus vencimentos e em escolas com mais de 300 alunos. Nas escolas profissionais mistas do Interior fica convertido o cargo de auxiliar de diretor em inspetor-almoxarife.

Os diretores das Escolas Profissionais e das Escolas Normais de Artes e Ofícios formarão o Conselho do ensino Profissional do Estado que se reunirá na capital, pelo menos duas vezes por ano, mediante convocação do Diretor Geral do Ensino para tratar de assuntos pertinentes a suas escolas.

Os diretores dessas escolas profissionais do interior e das Escolas Normais de Artes e Ofícios poderão alterar, mediante a autorização do Diretor Geral do Ensino e prévia aprovação do Secretário da Educação o regime de férias do pessoal docente, discente e administrativo da Secção industrial, de modo a não haver interrup

ção nos serviços respectivos.

O dispensário de puericultura, que funcionará anexo à Escola Normal Feminina de Artes e Ofícios destina-se a presta assistência gratuita e orientação higienica à primeira infância e a servir de campo de experimentação das alunas do curso de Puericultura. Caberá ao Diretor da Escola Normal Feminina de Artes e Ofícios a orientação das alunas na parte propriamente educacional e ao Serviço Sanitário a direção da parte técnica do dispensário. As alunas que mais se distinguirem preencherão vagas de visitadora sanitária e essas escolas mantem um Gabinete de psico-técnica.

A direção dos Cursos de Ferroviários instituídos de acôrdo com a Orientação da Secretaria caberá aos diretores das Escolas Profissionais ou Núcleos de Ensino Profissional, tanto na parte de preparo geral como na de formação profissional de acôrdo com a Orientação do Centro.

O núcleo de Ensino Profissional funcionará anexo a uma escola estadual.

O inspetor do Ensino Profissional ferroviário, como Delegado da Diretoria do Ensino, terá a função de coordenar e de fiscalizar, de acôrdo com a orientação do Centro, a execução do ensino ferroviário e será triado, de preferência, dentre os diretores das escolas profissionais. Também as Delegacias de Saúde e o Serviço de Higiene e Educação Sanitária Escolar, conforme os casos, destacarão o pessoal técnico que fôr necessário para ministrar aulas de higiene para executar provas clínicas nos cursos Ferroviários. Farão estágios, em comissão, anualmente e como assistentes junto aos serviços especializados que o centro mantiver, dois ou mais professores ou diretores de escolas profissionais de preferência funcionários do Gabinete de Psicotécnica dos Institutos Profissionais do Estado.

O cargo de diretor-professor será exercido por normalista diplomado pelo curso para formação de diretores, da Escola de Professores do Instituto de Educação com 2 anos de exercício no magistério ou Escola Normal com 5 anos de exercício e que tenha revelado aptidão para o ensino profissional, todos contratados pelo Se-

cretário da Educação.

6. Escolas Normais

As escolas normais⁽²⁹⁾ oficiais do Estado tem por objetivo formar professores primários, secundários, inspetores e diretores de escolas. O curso para a formação desses elementos compreende 3 anos dos quais os dois primeiros se constituirão de cursos gerais fundamentais e o terceiro de cursos especiais sôbre administração e inspeção escolares. Esses últimos, constituirão de: administração escolar, suas bases científicas, sistemas a inspeção escolar, sua natureza e funções.

A Diretoria Geral do Ensino baixa as instruções e taxas relativas à matrícula a que são obrigados todos os alunos das escolas normais e cursos complementares anexos, êstes últimos tem a direção nomeada em comissão sob proposta do diretor do Instituto.

Cabe ao Diretor:

- cumprir e fazer cumprir as disposições e determinações legais do Governo do Estado, do Código e do Governo Federal no tocante ao ensino secundário;
- superintender a administração, disciplina e o ensino da escola;
- advertir os professores e demais funcionários quando não cumprirem fielmente os seus deveres;
- punir disciplinarmente os alunos de acôrdo com o código disciplinar do governo;
- assinar as fôlhas de pagamento, certificados, guias de transferência e documentos da unidade escolar;

(29) Decreto 5.846 - 21.2.1933. Coleção de Leis e Decretos do Estado de São Paulo, São Paulo. Imprensa Oficial, 1939, Tomo XLIII, pág. 169-203.

- efetuar matrículas e eliminações;
- representar a escola;
- convocar e presidir reuniões de professores, pais e mestres;
- apresentar anualmente ao Diretor do Instituto um relatório circunstanciado do movimento escolar do ano;
- coadjuvar na prática do ensino, os alunos da Escola de Professores e atender a todos os pedidos e informações, que, a respeito da Escola, lhe faça o diretor do Instituto.

O diretor será coadjuvado, na manutenção da disciplina, nos exames e na audiência aos interessados, por um assistente geral, cujo cargo é de comissão, sendo nomeado pelo Governo por proposta do Diretor do Instituto que ouvirá o diretor da Escola.

A Escola Primária Anexa é dirigida pelo professor da Seção de prática de Ensino, da Escola de Professores, coadjuvado, na parte administrativa e disciplinar por um dos seus assistentes.

Cabem ao diretor da Escola Primária Anexa de um modo geral, as mesmas atribuições dos diretores de grupos escolares, ficando imediatamente subordinado ao Diretor do Instituto a quem atenderá no que disser respeito à administração, disciplina e orientação do Ensino da Escola.

O Diretor do Instituto de Educação, escolhido dentre os professores catedráticos da Escola de professores, será sempre nomeado pelo Governo, para 3 anos, por proposta da Congregação, devendo exercer o cargo em comissão.

As suas atribuições assemelham-se muito as atribuições especificadas para os diretores de ginásios e escolas normais, superintendendo a administração, a disciplina e o ensino do Instituto dando cooperação aos diretores das escolas anexas. Acresce-se a tudo a sua função de presidente do Conselho Social da Escola constituindo de representantes de associações do magistério primário e secundário, de ex-alunos e alunos da Escola de Professores.

A Secretaria terá a seu cargo todo o serviço de escrituração, arquivo e fichário da unidade escolar. Ao seu funcionário compete organizar o serviço, cumprir e fazer cumprir os despachos tanto do Diretor do Instituto como do Diretor da Escola Secundária , redigir e fazer expedir toda a correspondência oficial do Instituto, preencher boletins estatísticos mensais e fornecer as informações e esclarecimentos, determinar e fiscalizar os serviços dos escriturários.

Os estabelecimentos particulares de Ensino Artístico depois de atendido todas as determinações de seu reconhecimento obrigatório a qualquer estabelecimento de ensino no Estado devem ter seus programas aprovados pelo Secretário da Educação por intermêdio do Conselho de Orientação Artística e remeter anualmente a mesma secretaria cópia dos horários de aulas. Será fiscalizada a sua direção por intermédio de um fiscal ligado ao Conselho de Orientação Artística, que comparecerá, duas vezes por semana, ao curso, assistindo às aulas de arguições e trabalhos práticos bem como participando dos atos oficiais apresentando em seguida ao Secretário informações colhidas no decorrer da inspeção preliminar, sobre a idoneidade, frequência, condições de admissão dos membros do corpo docente e recursos financeiros. Também deverá o mesmo fiscal superintender todos os serviços de exames e colocar "visto" em todas as atas, verificar se os programas de ensino são aprovados pelo Conselho de Orientação Artística, zelar pela eficiência do ensino e moralidade, estimular a cultura intelectual, artística , moral e cívica nos cursos artísticos e propor ao Secretário, por intermédio do Conselho, a cassação das prerrogativas quando não forem cumpridas os dispositivos legais.

7. Ensino Superior

No Ensino Superior a direção das unidades está a cargo de três órgãos administrativos: Diretor, Conselho Técnico-Administrativo e Congregação.

O Diretor, órgão executivo será nomeado pelo Governo en-

tre catedráticos do estabelecimento. São suas atribuições:

- superintender os serviços administrativos
- representar a unidade escolar perante as autoridades
- velar pela execução fiel do regulamento
- assinar diplomas
- contratar professores quando autorizado pela Congregação mediante proposta do Conselho Técnico-Administrativo
- executar e fazer executar as resoluções da Congregação e do Conselho Técnico-Administrativo
- fazer arrecadar a receita, efetuar as despesas e fiscalizar a aplicação das verbas
- exigir a fiel execução do regime didático, especialmente quanto à observância dos horários e programas
- manter a ordem e a disciplina
- admitir e dar posse aos funcionários
- informar o Conselho Técnico-Administrativo sobre qualquer assunto de interesse da Administração ou do ensino
- apresentar anualmente ao Governo relatório dos trabalhos da Faculdade
- conceder férias e licenças

O Conselho Técnico-Administrativo compor-se-á de seus professores catedráticos em exercício, nomeados pelo Secretário da educação e saúde. Ao conselho compete:

- emitir parecer sôbre qualquer assunto didático que haja de ser submetido à Congregação
- verificar se os programas de ensino obedecem às normas regulamentares
- emitir parecer sôbre a classificação de alunos com di-

reito a prêmios.

- organizar horário de cursos
- deliberar sobre as condições de pagamento aos professores de cursos não normais
- propor nomes de docentes para contratação
- organizar, ouvida a congregação o Regimento interno de cada Unidade.

São atribuições da Congregação:

- verificar, em sua primeira reunião anual ordinariamente a presença dos professores, indicando substitutos aos ausentes
- conhecer dos recursos interpostos nas decisões do Reitor ou do Conselho Técnico-Administrativo
- eleger 3 nomes para escolha do Diretor
- eleger dois professores catedráticos para a comissão examinadora dos concursos
- deliberar sobre a realização de concursos
- aprovar os programas
- eleger representante da Faculdade no Conselho Universitário.

Essa organização e administração dos órgãos das unidades de ensino superior continua existindo ao longo das três fases. Quando comparada às outras unidades de ensino, as escolas de diferentes tipos primárias, secundárias, normais e profissionais verificamos uma certa flexibilidade quanto a certas decisões tomadas pelos diretores das unidades de ensino superior no tocante a admissão, posse, distribuição de recursos que se colocam ao lado das demais atribuições características de quase todas as direções das unidades escolares.

Considerações finais da organização e administração do
Ensino Paulista

A Organização e Administração das unidades escolares que acabamos de expor permanece em sua estrutura e diretrizes quase inalterada ao longo do Estado Novo. Não houve mudanças significativas, apenas alterações em um setor ou outro caracterizando ainda mais o seu modelo centralizador.

Assim em 1935 algumas alterações no tocante ao provimento do cargo de diretor de escola profissional habilitados em cursos que deveriam incluir estudos de tecnologia dos ofícios, organização racional do trabalho, Administração Industrial e Escolar e trabalho práticos em ferro e madeira, conhecimento de funcionamento de máquinas e observações em escolas profissionais e indústria manufatureira.

O provimento de delegados também sofre alterações, pois, só serão nomeados entre inspetores escolares ou professores normalistas que exerçam cargo de diretor em estabelecimentos e lentes do curso profissional das escolas normais todos com mais de 12 anos de exercício no magistério e 3 pelo menos no cargo.

Também, nessa fase, enfatizam e prescrevem categoricamente que requerimentos de concursos de remoção ou ingresso e reversão serão dirigidos ao Diretor Geral do Ensino, por intermédio das Delegacias Regionais, portanto, através da ordem hierárquica.

E finalmente fica instituída a Congregação para escolas normais e criado o quadro de inspetores do Estado por designação do Secretário da Educação e proposta do Diretor Geral composto de cinco inspetores que sob a direção do chefe de Serviço da Educação Secundária e Normal inspecionarão os estabelecimentos oficiais e escolas normais oficiais e particulares do Estado.

Em 1942, a força imperativa da Lei Orgânica do Ensino Secundário dá denominação de Ginásio⁽³⁾ aos cursos fundamentais das

(30) Decreto Lei Federal 4244 de 9.4.42, publicado no D.O. em 10.4.42.

escolas normais mantidas pelo Estado e em 1943 transforma alguns ginásios em Colégios de acôrdo com a autorização concedida pelo Governo Federal. Os diretores dos Ginásios e colégios deverão por em execução horários organizados de acôrdo com a Lei Orgânica do Ensino Secundário.

A Secretaria dos Negócios da Educação e Saúde Pública, por intermédio do Departamento de Educação, tomará as providências necessárias à fiel observância das leis e instruções, regulamentos e portarias federais, referentes ao ensino secundário, quer mediante instruções dirigidas aos diretores dos estabelecimentos, quer mediante cooperação do serviço de inspeção do ensino secundário e normal com a inspeção federal. A Secretaria da Educação atendida às exigências do meio organizará, oportunamente um plano de distribuição dos colégios a serem criados para a ministração dos cursos, do segundo ciclo do ensino secundário.

Todo o ensino secundário mantido pelo Estado será ministrado em ginásios estaduais e Escolas Normais, colégios Estaduais e Colégios estaduais e Escolas Normais e a sua Administração obedecerá as leis e regulamentos expedidos pelo governo da União e às instruções baixadas pelos órgãos federais e estaduais competentes.

Da descrição feita sobre o processo de burocratização e uniformização da ação centralizada na organização e administração dos órgãos de ensino pode-se chegar as seguintes considerações:

1- A organização do ensino compreende a estrutura organizacional, a filosofia, as diretrizes, as normas e regulamentos, enfim, todos os aspectos que exprimem como esta pretende que sejam as relações entre os órgãos ou cargos definidos logicamente através das normas, diretrizes e regulamentos para o alcance de seus objetivos.

2- A organização se compõe de um certo número de camadas hierárquicas ou níveis funcionais estabelecidos pela estrutura administrativa, com ênfase nas funções e nas tarefas. Esses níveis são rigidamente definidos e diferenciam o grau de autoridade delegada e o endereçamento das ordens, instruções e compensação.

3- Essa organização é um meio de que se serve o Estado para atingir os seus objetivos.

4- Em consequência do princípio da Divisão de Trabalho há uma diversificação funcional. Devido a especialização surge a função de dirigir e controlar tôdas as atividades para que cumpram harmoniozamente as suas respectivas atribuições.

5- A organização possui além de uma estrutura funcional operativa, uma hierárquica cuja missão é dirigir as operações dos níveis que lhes estão subordinados, tendo os superiores certo tipo de autoridade sôbre os inferiores.

6- A organização dos cargos segue o princípio da hierarquia, isto é, cada cargo inferior está sob o contrôle de um posto superior. Nenhum cargo ou setor fica sem contrôle. A submissão é sistematicamente verificada e reforçada.

7- Como a hierarquia representa o volume de autoridade e responsabilidade de cada setor e participante na organização, a estrutura representa uma cadeia de níveis hierárquicos sobrepostos, formando geralmente uma pirâmide, tendo a direção (nível decisório) no topo, os níveis intermediários com as demais camadas de cargos e os executores (nível executório). Cada nível hierárquico que está acima dos demais níveis tem maior pêsô nas decisões. A medida que se sobe na cadeia de comando até o alto da estrutura da organização a área de autoridade expande-se gradualmente em cada escalaõ.

8- A autoridade pode ser caracterizada como direito e privilégio da pessoa que ocupa uma posição hierárquica.

9- Essa organização é substancialmente um conjunto de encargos funcionais e hierárquicos a cujas prescrições e normas de comportamento todos os seus membros devem sujeitar. Assim, dentro de limites toleráveis, cada membro se comportará racionalmente, isto é, de acôrdo com as normas lógicas de comportamento prescritas para cada um dêles.

10- Oferece uma nítida e clara delimitação das responsabilidades dos órgãos ou cargos envolvidos e conseqüentemente uma notável precisão de jurisdição. Nenhum cargo ou órgão intervém em área alheia, de tal modo que as atribuições e responsabilidades são propositalmente definidas e delimitadas.

11- São fixadas regras e normas técnicas para o desempenho de cada cargo sendo o comportamento quase previsível.

12- Envolve padrões de atividades claramente definidas, nos quais cada série ou conjunto de ações está funcionalmente relacionado com os propósitos da organização segundo uma maneira idealizada.

13- Nessa organização há uma série de cargos de posições hierárquicas que encerram determinado número de obrigações e privilégios, estreitamente definidos por meio de regras limitadas e específicas.

14- A organização é do tipo linear onde há uma hierarquia de autoridade na qual os superiores recebem obediência dos seus subordinados. É uma organização de conformidade piramidal, onde cada chefe recebe ordens e transmite tudo o que se passa na sua área, uma vez que as linhas de comunicações são rigidamente estabelecidas.

15- Contudo, as comunicações entre os órgãos ou cargos existentes na organização são efetuadas unicamente através das linhas existentes. Cada superior centraliza as comunicações em linha ascendente dos subordinados. As comunicações são, portanto, lineares e formais, isto é, limitadas exclusivamente aquelas relações formais descritas no organograma.

16- Como o terminal da comunicação liga invariavelmente o órgão ou cargo subordinado ao seu superior, e, assim por diante,

até a cúpula da organização, sucede que a autoridade que comanda a organização toda centraliza-se no topo do organograma e os canais de responsabilidade são conduzidos através dos níveis hierárquicos de forma convergente até ali. Essa organização caracteriza-se pelo deslocamento e convergência da autoridade para a cúpula da organização: só existe uma autoridade máxima que centra todas as decisões e o controle da organização escolar.

17- A tomada de decisão é prerrogativa daquele que possui a mais elevada categoria hierárquica. Quem decide é sempre aquele que ocupa um posto hierárquico mais alto.

18- Em decorrência da centralização da autoridade no topo da estrutura e da autoridade que cada superior centraliza em relação dos subordinados, geralmente a organização apresenta uma conformação tipicamente piramidal. À medida que aumenta o nível hierárquico mais aumenta a generalização e a centralização (visão global da organização) e à medida que diminui o nível hierárquico mais aumenta a especialização e a delimitação das responsabilidades (visão específica do cargo ou função).

19- É estável, permitindo uma tranquila manutenção do funcionamento da organização, graças à centralização do controle e das decisões de um lado, e graças, à rígida disciplina garantida pela unidade de comando.

20- A organização está ligada por normas, regras, decisões e atos administrativos que são formulados e registrados por escrito para que se assegure uma interpretação sistemática em todo o sistema de ensino no Estado, permitindo uniformidade, padronização, redução de custos e erros. A univocidade da interpretação é garantida pela regulamentação específica e escrita.

21- O poder de cada indivíduo é impessoal e deriva da norma que cria o cargo. Também a obediência do subordinado é im-

pessoal. Ele obedece ao superior não em consideração à sua pessoa, mas ao cargo que ele ocupa.

Por outro lado:

22- A estabilidade e relações formais levam à rigidez e a inflexibilidade da organização à dificuldade a inovação e a adaptação da organização a novas condições. Como as relações formais não mudam, a tendência para a manutenção do status quo é inevitável.

23- A liderança está confirmada aquêles que ocupam posições no escalação de poder e a unidade de objetivos é assegurada através da lealdade aos superiores.

24- O plano linha - assessoramento da organização é utilizado para formular os objetivos, diretrizes e programas, assim como para executar as diretrizes e os programas. A avaliação é uma prerrogativa dos superiores.

25- Enfatiza a função de chefia e de comando, pressupondo a existência de chefes capazes. Eles tornam-se generalistas, portadores de tôdas as decisões e ordens que venham do topo da organização e transmissor de informações na sua área de atuação.

26- Sendo o chefe generalista, essa organização centralizada e linear acumula todos os chefes com todos os assuntos possíveis dentro da organização. Através do chefe transitam todos os assuntos informações, relatórios que deverão ser processados em sua área de atuação.

27- Não existe nem indício de organização linha-staff (a não ser de maneira muito superficial), na qual indivíduos especializados e grupos de especialistas aconselham os chefes de linha no que diz respeito a alguns aspectos de suas atividades.

28- Não se observa nenhuma tendência para aumentar a proporção das funções de consultoria, assessoramento, aconselhamento e recomendação à medida que se sobe na escala hierárquica, diminuindo as funções de prestações de serviços especializados.

29- Desenvolve-se rigidez no comportamento dos participantes e os funcionários passam a fazer o estritamente contido nas normas e regras da organização.

30- Exagerado apêgo aos regulamentos cada funcionário torna-se um especialista não por possuir conhecimentos em determinado setor ou atividade, mas por conhecer perfeitamente as normas e os regulamentos que dizem respeito à sua função.

31- Envolve considerável grau de formalidade e de distância social claramente definidas entre os ocupantes destas posições. Surgem documentos para controlar a organização.

32- Manifesta-se a formalidade em toda a organização facilitando, até certo ponto, a interação dos ocupantes pois o subordinado está protegido da ação arbitrária do seu superior, dado que as ações de ambos se processam dentro de um conjunto mutuamente reconhecido de regras e regulamentos.

33- Essa devoção as regras conduz à sua transformação em coisa absoluta. Os membros da organização não se divorciam dos significados que as regras encerram em relação à êles.

34- As normas se transformam nessa organização em objetivos, passam a ser absolutas.

SÍNTESE GERAL

Atinge-se aqui a fase final do estudo da organização e administração do ensino público paulista no período de 1930-1945. Optou-se pela análise de um dos elementos, talvez o principal - órgãos de ensino - que permitiu compreender a ação centralizadora no Estado.

Devido a escassez de estudos históricos do período aqui en focado, contou-se apenas com a documentação oficial existente, especialmente a legislativa.

A decisão de estudar êsse problema partiu de uma indagação que não é pessoal, mas de todos àqueles que procuram compreender es te período da história brasileira: politicamente conturbado, social e economicamente revolucionário, rico de alterações e pleno de contradições que tem início em 1930 e se estende até 1945 e com reflexos até os dias de hoje. O que se quer saber é, afinal o que de fato ocorreu na administração do ensino. Quais os traços fundamentais ou a diretriz resultante do processo de burocratização e uniformização da ação centralizada na administração dos órgãos de ensino?

Parte-se da idéia de que a compreensão dos fenômenos sociais é um requisito fundamental para seu devido tratamento. Essa compreensão somente será satisfatória na medida em que os fenômenos forem analisados dentro de seu contexto próprio. Nesse trabalho mo tra-se claramente que os problemas do setor educacional se manifestam dentro de um contexto mais amplo, o da sociedade como um todo. Isso acontece porque na realidade, o setor educacional é um subs sistema diferenciado do sistema social. Um corolário dessa situação

contextual é que a administração do ensino é uma parte diferenciada da administração pública do Estado.

O problema, como foi visto, é sem dúvida amplo. Não se esgotou o assunto e espera-se que este estudo possa constituir-se em ponto de partida para novas pesquisas.

Interessou-se, durante o trabalho em tomar a situação total, na medida do possível, para melhor compreender o quanto a política geral condiciona a organização e a administração do ensino.

Portanto, para alcançar o objetivo de interpretar a organização e administração do ensino paulista de 1930-45 julgou-se necessário inserir o problema em dimensões mais amplas, qual seja a do sistema sócio-econômico brasileiro, a partir do qual o sistema administrativo - educacional toma sentido e significado.

Do estudo resultou: na década de 30 entram em crise simultaneamente o velho sistema de divisão internacional do trabalho, o modelo primário-exportador e a política oligárquica. Com a queda do sistema agrário mercantil dependente, observa-se o processo de industrialização. No plano econômico temos o modelo de substituição de importações; no plano político o populismo, com sua ideologia industrializante, nacionalista enquanto a serviço da industrialização e favorável a um certo intervencionismo por parte do Estado.

A Revolução de 1930 permitiu a renovação política da classe dominante enxertando no aparelho do Estado partes dela até então excluídas. A queda do antigo sistema político inicia um processo de declínio da hegemonia agro-cafeeira que conduz a ascensão lenta da hegemonia industrial.

A crise do comércio exterior tradicional, que se anunciava desde começos do século e assume características dramáticas a partir de 1929, pôs em marcha uma série de processos que convergiram no sentido de abrir o caminho à industrialização. Em primeiro lugar cabe referir a crise do Estado Nacional, que se apoiava tradicionalmente num equilíbrio de forças regionais. A deslocação da oligarquia cafeeira que exercia hegemonia incontestada, criou condições para o revigoramento do poder central. Deslocada a força esta

bilizadora que representavam os interesses do café - tendo no eixo São Paulo - criou-se um vazio de poder que poderia transformar as contendas políticas entre grupos regionais em um processo recorrente de guerras civis. Não surgira no país nenhuma outra força articulada. Basta ter em conta o fato de que os revolucionários não eram homogêneos, pelo contrário, constituíam-se em segmentos (oligarquia regional, camadas médias, dissidentes paulistas, os tenentes, burguesia industrial e antigos oligarcas depostos) incapazes de legitimar-se no poder como representante dos interesses gerais. Isso reforça o papel do Estado que se torna como órgão político, árbitro e mediador das tendências existentes.

Vai-se desenrolar a partir de 1930, um drama, cujos contornos se irão definindo cada vez mais. De um lado, lutando por uma volta ao antigo regime, a agricultura latifundiária do café e o alto comércio ligado ao grupo internacional, com o apoio da classe média ligada por laços econômicos e sociais (familiares) à antiga classe dominante. De outro o Estado, no qual incluímos os que aderiram para lutar por seus interesses. É um governo de compromissos, no qual Getúlio Vargas foi o seu coordenador e não perdeu a visão de seu objetivo geral e que em política fez da "razão de Estado" a força imanescentes de seus atos.

No período de transição da sociedade oligárquica-tradicional para a urbano-industrial, em que se redefinem as estruturas de poder e se orienta o modelo econômico, no sentido da industrialização, o que, evidentemente, resulta em redefinição do processo de dependência, a centralização do poder político, necessária a essa redefinição geral, ao procurar eliminar, ou pelo menos, suavizar os efeitos da descentralização, acentuados com o federalismo, centraliza todas as decisões no federal e prescreve as leis do Estado Novo que a ampliou e consolidou.

Levado pelas necessidades geradas por uma situação de crise, o governo federal aumenta sua área de intervenção e controle.

A partir dessa época, antepondo-se aos interesses oligárquicos buscará o estabelecimento de uma orientação mais definida sobre as questões de educação, saúde pública, economia, política,

etc. Tornando-se mais complexo e maior, o Poder Executivo, a Administração, ganham mais força política. Estabelece-se uma reforma administrativa acompanhada de uma série de leis uniformes para todo o país e sobre todos os assuntos.

A consolidação do poder central que se esboça em 1930 e se confirma em 1937, dota o país de um centro de decisões com considerável autonomia dos grupos econômicos tradicionais. Caem as barreiras entre os Estados e tomam-se muitas medidas visando a unificar o mercado nacional e a institucionalizar distintos grupos econômicos, que assim poderiam ser utilizados como pontos de apoio do poder central.

Uma série de instituições para-estatais foram criadas para aglutinar e "defender" os interesses dos setores econômicos tradicionais: café, açúcar, cacau, pinho, borracha. Desta forma, a mediação dos grupos políticos locais (estaduais) foi afastada, vinculando-se o poder central de forma direta com os interesses econômicos de distintas áreas do país. A influência dos grupos internacionais, particularmente na administração financeira, foi consideravelmente reduzida. Uma política de defesa dos recursos naturais foi claramente definida e a instalação de indústrias de base passou a ser a preocupação prioritária do Estado.

Depois de 1930, o chefe de Estado aos poucos passa a contar com uma administração pública que o assessora, presta serviços à nação e acaba legitimando o poder durante o Estado Novo.

A centralização far-se-ia em todos os níveis: obedecendo aos ditames federais facilitariam os interventores o controle da vida político-administrativa do país.

Essas transformações, praticamente consolidadas nesse período, foi pelos efeitos a verdadeira condição de possibilidade da hegemonia do Estado Unitário: introduziu os instrumentos de controle, que permitiram a definida centralização do poder e a integração nacional. As relações entre o governo central e os Estados foram regulamentadas de modo a eliminar os últimos resquícios de federalismo que caracterizava a República Velha.

O fato preponderante é sem dúvida, a mudança politico-ins

titucional de 1930 que derogou a Constituição de 1891, cuja inspiração federalista dava aos Estados autonomia e responsabilidade formal em matéria de educação. Essa mudança político-institucional apagou o caráter até certo ponto ilegítimo da ação normativa e fiscalizadora do Govêrno Federal em assuntos educacionais. Efetivamente, de 1930 a 1934 o domínio federal em educação se exercia como decorrência da ditadura de Vargas e com a promulgação da nova Constituição de 1934, o Govêrno Federal assumiu definitivamente a responsabilidade sôbre a educação em todo o território nacional (art.5º, XIV, art.150, a,b). Especificamente em 1934 se efetiva a ação federal como decorrência do poder discricionário ao qual estavam entregues os destinos do país. Nesta data a nova Constituição reconhece expressamente a competência da União para traçar as diretrizes da educação, e fixar o plano nacional de educação assim como para estabelecer as condições de reconhecimento e exercer a fiscalização dos estabelecimentos de ensino.

Outro fator positivo para uma ação efetiva do Govêrno Federal, foi a criação, como um dos primeiros atos do Govêrno Provisório do Ministério da Educação e Cultura como órgão máximo do setor. A instituição na então Diretoria Geral de Educação em que fora transformado, ao ser transferido do Ministério da Justiça para o novo Ministério, o antigo Departamento Nacional de Ensino - da Superintendência do Ensino sua posterior transformação em Inspetoria Geral do Ensino Secundário e, em 1937, em divisão do Ensino Secundário do Novo Departamento Nacional de Educação, representaram a procura de uma conveniente organização administrativa por intermédio da qual se exerce a ação deferal sôbre o conjunto do ensino.

Convém salientar que a lei de reorganização do Ministério da Educação e Saúde de 1937 não sòmente estabelecia o Departamento Nacional de Educação, como órgão central de Educação, englobando Divisões do Ensino Primário, secundário, comercial, industrial e superior. Previa a existência de órgãos de atuação regional do Ministério: as delegacias federais de educação num esquema de descentralização que não foi colocado em execução pois as delegacias não foram instaladas.

Cria-se um sistema nacional de educação em cujo campo ou domínio se decretaram "leis orgânicas" a respeito de todos os ramos e níveis de ensino, com incríveis detalhes de matérias, currículos, programas, e até de horários e normas para direção de escolas.

Expandem-se a administração com a criação de muitos órgãos reguladores e prossegue agora sem os embaraços parlamentares o esforço da administração, por compilar código e leis que disciplinem vários setores da atividade educacional.

O DASP exerceu absoluta liderança nas transformações administrativas como órgão responsável pelo estudo das repartições com o fim de determinar, do ponto de vista econômico e da eficiência as reformas de que necessitavam.

Governos, orçamentos, serviços administrativos, impostos, estatutos, quadros forma uniformizados e unificados. Procedeu-se, além disso, a centralização dos serviços de pessoal e material de todos os governos desde o federal até os estaduais e municipais destruindo as independências e diferenciações.

O pessoal está centralizado, à maneira comum, dependendo do departamento de administração pela sua diretoria de pessoal, e, em última instância, do DASP.

Transformou-se a educação em uma atividade estritamente controlada por leis e regulamentos e o Ministério da Educação e as Secretarias de Educação em órgãos de registro, fiscalização e controle formal do cumprimento de leis e regulamentos. A função desses órgãos é a de dizer se a educação é legal ou ilegal, conforme hajam sido ou não cumpridas as formalidades e os prazos legal e regularmente fixados.

Em contraposição à relativa fluidez e instabilidade do período anterior, essa face, mostrou uma tendência à rigidez e à padronização segundo modelos federais, em termos de estrutura, currículo, funcionamento dando especial ênfase às funções de fiscalização e inspeção.

Outra iniciativa foi a instituição de um sistema de inspeção do ensino de forma centralizada que apesar do propósito de

superar sua estreita conceituação anterior, como mera fiscalização a fim de tomar o caráter de orientação pedagógica foi reduzido à mera fiscalização administrativa através de inspetores junto aos estabelecimentos de ensino. A atuação federal em face do ensino as sumiu o caráter de uma crescente imposição de uniformidade de organização administrativa a todas as escolas do país.

Essa concepção de Estado autoritário, de administração centralizada está sempre presente na ação do Estado e na análise das questões colocadas por alguns dos seus principais ideólogos. Oliveira Vianna em sua justificativa começa com a alusão à política conservadora do Império - "a idade de ouro da nossa história" uma vez que instituiu o "governo forte". Há sem dúvida muita aproximação entre os seus princípios e os prescritos constitucionais de 1937. O Estado combate o Parlamento, concede poder excepcional ao Presidente, transforma o poder executivo em órgão legislador. Reitera muitas vezes sua doutrina centralizadora, que sustenta "o predomínio do Poder Central, da função legalizadora e unificadora".

Embora admitindo que não foram muitas, e porque não dizer, mínimas as modificações na estrutura tradicional de poder e considerando que o Estado, não tinha sido integralmente totalitário o espírito do período, em particular, do Estado Novo foi o da extrema centralização, uniformização e mecanização da Administração pública. No Estado Novo a centralização chega ao ponto máximo, em estreita vinculação com o autoritarismo.

Jogando com as aparências modernas da tendência concentracionista do poder do Estado e em nome de uma "racionalização dos serviços", o Estado Novo elaborou um conjunto de leis centralizadoras e uniformizadoras na organização política, jurídica e administrativa do país, como talvez não tínhamos experimentado. E não somente no plano federal. A fúria uniformizante e centralizante estendeu-se aos Estados e aos Municípios, sem nada considerar, e adquiriu muitas vezes em caráter rigoroso, estandartizado, burocrático e quase "polialesco".

O Estado Novo pelas suas próprias características centralizadoras (acrescente-se: e autoritárias) estava profundamente em-

penhado na sistematização do ensino no Brasil. Fixou os processos de funcionamento, doutrinou, regulamentou e fiscalizou o quanto po de. Providencia inadiável a ser tomada foi a elaboração de um códi go das diretrizes da educação nacional como corpo únido de lei onde foram estabelecidas as diretrizes ideológicas, sob cuja influen cia a educação era realizada e ainda os princípios gerais da orga nização e funcionamento de todo o aparelhamento educativo do Esta do.

A política educacional do Estado Novo não se limitou a simples legislação e sua implantação. Essa política visa acima de tudo, transformar o sistema educacional em um instrumento mais efi caz de manipulação das classes subalternas. Devida as mutaçõ es ocorridas na infra-estrutura econômica com a diversificação da produ ção se abre generosamente uma "chance" e são criadas as escolas técnicas profissionalizantes "para as classes menos favorecidas" co mo via de ascensão social. Sendo escola de nível médio que não habilita seus egressos cursarem escolas de nível superior, criou-se a dualidade do sistema educacional que além de produzir e reproduzir a força de trabalho garante a consolidação de uma sociedade de classes mais configurada que no período anterior. O Estado Novo também produziu uma série de leis orgânicas que deu novas diretrizes ao ensino de 1º e 2º graus. A Lei orgânica sobre o ensino pri mário somente foi promulgada em 1946, mas ainda na projeção das suas tendências. E assim a organização do ensino industrial e técnico industrial como um produto da política centralizadora do Esta do Novo.

Uma das marcas mais acentuadas nesse período, estava no maior número de circunstâncias em que a União, única senhora soberana pode intervir nas partes federadas, que são os Estados. Os centralizadores, e êsses que procuraram tornar a federação brasileira mais unitária possível com o máximo das autonomias estaduais e com a maior sujeição possível dos Estados ao poder central, buscaram a intervenção da União em todos os sentidos. Contra êsses, os descentralizadores, se debatiam contra a intervenção federal nos Estados e em particular contra a intervenção em São Paulo, on-

de mais decisiva e violentamente se manifestou pela perda da hegemonia no plano federal.

O fortalecimento do poder central leva ao contrôle político por parte de autoridades de esferas mais altas, que por isso mesmo, tem mais condições para traçar diretrizes ou criar estruturas globais.

As mudanças na estrutura do poder ocasionaram também mudanças na organização administrativa do ensino. Essas mudanças obedeceram ao jogo dos interesses representados na política. Nesse momento em que se evidenciou o poder central êste ditou as regras da política de educação, segundo o modelo que se pretendeu adotar.

Em 1930 instituiu-se o governo Provisório dos Estados que exercera através dos interventores em toda sua plenitude as funções e atribuições do Poder Executivo e Poder legislativo. Por meio de seus auxiliares no plano federal e pelos seus interventores nos Estados garantirá a ordem e segurança pública "promovendo a reorganização geral da República".

Em cada Estado, os interventores adotaram um tipo único de escrituração, a publicidade dos seus atos e dos motivos que o determinaram, e mandaram proceder o estudo da organização administrativa do Estado procurando melhorar e reduzir os quadros efetivos. E a organização e administração do ensino é um meio de que serve o Estado para atingir seus objetivos.

Todo êsse espirito de centralização e unificação invadiu como vimos os Estados. Os governos Estaduais foram unificados, à maneira do Governo Federal, dando-se todo o poder ao governador assistido por D.S.P. estaduais sôbre os serviços de pessoal, orçamentos e material. O sistema escolar foi envolvido na unificação e passou a ser dirigido pelo Governador, assistido pelo Secretário e pelos DSPE estaduais.

Assim, a crítica esboçada à organização monolítica do Governo Federal pode estender-se ao governo paulista onde também se processou a mesma hipertrofia e centralização dos serviços de meios, com a perda da eficiência dos serviços de fins, e a redução das funções dos governantes aos trabalhos de direção formal do pes

soal e do material.

O espírito de "racionalização" criou a Secretaria de Educação, cujo provimento havia de ser de natureza política e lhes deu toda a responsabilidade de administração. Dada a centralização de todo poder com o governador, como na União, com o Presidente é puramente ilusória a divisão do governo em Secretarias e Ministérios e a secretaria era menos autônoma que a antiga diretoria geral.

O sistema de distribuição de competências não sofreu grandes alterações: o governo federal legisla para todas as escolas como regulamentação básica e comum e o Estado legisla para a partir daquela proceder a sua complementação.

A organização do ensino público Paulista compreende a estrutura organizacional, a filosofia, as diretrizes, as normas e regulamentos, enfim, todos os aspectos que exprimem como esta pretende que sejam as relações entre os órgãos ou cargos definidos logicamente através das normas, diretrizes e regulamentos fixados.

Essa organização se compõe de um número de camadas hierárquicas estabelecidas pela estrutura administrativa. Esses níveis são rigidamente definidos e diferenciam o grau de autoridade e o endereçamento das ordens, instruções e compensação.

A organização dos cargos segue o princípio da hierarquia e cada cargo inferior está sob o controle de um superior. Há substancialmente um conjunto de encargos funcionais e hierárquicos a cujas prescrições e normas de comportamento todos os seus membros devem sujeitar. São fixadas regras e normas para o desempenho de cada cargo sendo o comportamento quase previsível.

A organização do ensino paulista é de tipo linear onde há uma hierarquia de autoridade na qual os superiores recebem obediência dos seus subordinados. É uma organização de conformidade piramidal, onde cada chefe recebe ordens e transmite tudo o que se passa na sua área uma vez que as linhas de comunicações são rigidamente estabelecidas pelo governo central.

É estável, permitindo uma tranquila manutenção do funcionamento da organização, graças à centralização do controle e das

decisões de um lado, e graças, a rígida disciplina garantida pela unidade de comando central.

Essa organização desenvolve o que os especialistas chamam de liderança "em linha contínua". Consiste em uma estrutura fortemente centralizada, nitidamente executiva, de linhas definidas, em que as decisões provem de um só órgão e se distribuem mediante escalões sucessivos que não fazem senão transmiti-las e controlá-las até os escalões mais baixos - os de execução propriamente dita.

Não existe indícios de organização linha-staff e não há tendências para aumentar a proporção das funções de consultoria e assessoramento. Desenvolve-se rigidez no comportamento dos envolvidos que passam a fazer estritamente o contido nas normas e regras da organização. Manifesta-se a formalidade em toda a organização administrativa e as normas passam a ser absolutas.

Desta síntese conclui-se:

1- A própria evolução histórica afirma que a idéia de centralização é substancial à estruturação do Estado brasileiro. A primeira característica da própria federação é direcional e consiste na indissolubilidade da União. O Estado unitário preexiste à Federação e vem perdurando como elemento principal.

2- A principal tendência revelada pelo tempo na luta do federalismo versus centralização é a consagração do Estado intervencionista.

3- A configuração estatal, consagrando o Estado intervencionista e dirigente, veio fortalecer a competência da União, em detrimento da autonomia das entidades componentes.

3a.- A intervenção do Estado na área da Administração Escolar paulista é parte de um processo geral de subordinação da sociedade civil do poder do Estado na Segunda República.

4- Toda a nossa tradição da centralização no âmbito da administração pública e a da hegemonia do Estado em relação à sociedade civil é resultado da tradição histórica que representa o compromisso entre as várias frações e procura o "equilíbrio" entre

as propostas em conflito.

5- No plano político, este Estado nunca foi contestado realmente a não ser em curtos períodos de pouca representatividade. No plano administrativo como a Administração é uma atividade do Estado caracteriza-se pela burocratização e uniformização da ação centralizadora na administração dos órgãos de ensino.

5a.- A administração escolar reproduz, ao mesmo tempo que é o seu efeito, o processo de subordinação da sociedade ao Estado.

6- A política geral condicionou a organização e administração do ensino no Estado de São Paulo na Segunda República. Nesse período em que se evidenciou a hipertrofia do poder central, este ditou as regras da política educacional. E a administração escolar passou a organizar-se não mais de forma fragmentária e por causa do avanço e do fortalecimento do regime centralizador, mas de forma que refletiu as contradições próprias de um sistema responsável mais pela metamorfose das formas tradicionais de controle do poder do que pela criação de formas novas.

7- Como o setor de ensino está inserido na estrutura política-administrativa do País, o desenvolvimento da administração do Ensino Público Paulista acompanha o esquema evolutivo da administração pública. Desta forma, o enfoque jurídico das descrições sistemáticas e subjetivas sobre a organização e administração do ensino no Império, e na Velha República deu lugar, depois dos impulsos renovadores da década dos 20, ao crescente processo de subordinação da administração escolar ao Estado que caracteriza a Administração do Ensino Público Paulista na Segunda República e que chega até as décadas atuais.

8- A administração escolar no Estado de São Paulo se mantém nessa idéia de subordinação ao Estado.

9- O Estado, como organização busca a centralização como forma de exercício do seu domínio, não para produzir mas para controlar. A sua eficácia consiste em conter e subordinar, sendo as-

sim, centralizador por essência e natureza.

10- Ao invés de desenvolvimento dinâmico do sistema, apenas regulava formalismo e rotinas. A administração para inovação e a autonomia cultural cede lugar à administração para o status quo e a dependência.

11- Em síntese, a crise do café seria também a crise do poder dos Estados (em particular do Estado de São Paulo) e a abertura de um processo de transformação do Estado Nacional. Como sempre ocorre nessas fases de transição, o autoritarismo se apresenta e legitima como uma opção à anarquia, isto é, à ausência de todo poder estável.

Com a exposição procura-se demonstrar que a análise das exigências do sistema administrativo paulista não apenas é elucidativa no que concerne ao sentido do processo de centralização: ela também encaminha para a explicação do processo sócio-político dessa fase, que nos escapava enquanto o problema era proposto em termos de um confronto direto entre Estado e setor administrativo educacional.

Seria equívoco imaginar que a centralização derivou o seu impulso principal da ação do Estado. O impulso principal originou-se nas próprias forças econômicas e das tensões criadas pela sociedade. Na verdade a ação do Estado foi em grande parte uma resposta a essas tensões, mas o resultado final favoreceu o processo de centralização administrativa.

O fortalecimento do Estado Nacional (como era chamado) e a diminuição do poder político e econômico dos Estados facilitou a organização da política ao redor dos interesses de classes sociais diferentes, estreitando os horizontes da política paulista oligárquica. Isto nos leva a colocação de que o Estado, em, tôda a sua história recente - 1930-45 vem apresentando como alternativa o autoritarismo sob a complacência protetora de um todo-poderoso burocracia central e centralizadora que ao invés de obstaculizar o processo de hegemonização do Estado em relação à sociedade muito contrariamente, reforça tal tipo de tendência que tem como direção

a centralização e a verticalidade do poder.

Nessa perspectiva, o centralismo tal como foi analisado neste trabalho, não é um fenômeno exclusivo do setor educacional, mas é um elemento que caracteriza a totalidade social e se manifesta nos vários setores de ação do Estado. Na realidade, o centralismo administrativo mais do que um mero fato pedagógico, trata-se de um fenômeno social com características econômicas, políticas e culturais que transcendem as barreiras do setor educacional. De maneira que o tratamento adequado desse fenômeno requer uma ação integrada em que as contribuições da Economia, Sociologia, Ciências Políticas e Administrativas são particularmente necessárias.

As reflexões finais que aqui se apresentam devem ser interpretadas dentro desse amplo esquema de referência, na convicção de que não há soluções isoladas para problemas interdependentes. Toda a rica informação analisada ao longo deste ensaio sugere um elevado número de conclusões e recomendações para os profissionais de educação e administradores escolares. Muitas dessas conclusões, pretendem transformar-se em novas hipóteses de trabalho e sugerir estudos adicionais sobre o fenômeno que aqui se analisou.

B I B L I O G R A F I A G E R A L

DOCUMENTOS PÚBLICOS

- .Conselho Nacional de Estatística. Sinopse Retrospectiva do Ensino no Brasil (Rio de Janeiro) - 1933.
- .Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (Fevereiro 24, 1891).
- .Constituição de 1891 - com a Reforma constitucional (Setembro 7, 1926).
- .Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (julho 16, 1934).
- .Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (novembro 10, 1937).
- .Constituição do Estado de São Paulo (julho 9, 1935).
- .Decreto 19.398 de 11.11.1930 - Institui o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil e dá outras providências.
- .Decreto-Lei nº 1.202 - dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios e institui os órgãos administrativos. Interventor e Departamento Administrativo.
- .Decreto-Lei 5.511 - 21.5.43 - Institui o Conselho Administrativo.
- .Lei Constitucional nº 1 (maio 16, 1938).

- .Lei Constitucional nº 2 (maio 16, 1938).
- .Lei Constitucional nº 9 (fevereiro 28, 1945).
- .Lei Organica do Ensino Industrial Decreto-Lei nº 4.073, janeiro 20, 1942.
- .Lei Organica do Ensino Comercial - Decreto Lei nº 6.141. Dezembro 28, 1943.
- .Lei Orgânica do Ensino Secundário - Decreto-Lei nº 4.244 - abril 9, 1942.
- .Lei Organica do Ensino Normal, Decreto-Lei, Janeiro 1946.
- .Leis Organicas do Ensino Primário e do Ensino Normal, 1946.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1930 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XL, 2ª edição, 1939.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1931 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLI, 1º semestre, 1941.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1931 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLI, 2º semestre, 1941.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1932 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLII, 3ª edição, 1954.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1933 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLIII, 3ª edição, 1953.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1934 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLIV, 3ª edição, 1940.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1935 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLV, 1º semestre, 1940.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1935 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLV, 2º semestre, 3ª edição, 1939.

- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1936 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLVI, 1º volume, 1º semestre, 1938.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1936 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLVI, 2º volume, 2º semestre, 1937.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1937 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLVII, 1º volume, 1º trimestre, 1937.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1937 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLVII, 2º trimestre, 2º volume, 1937.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1937 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLVII, 3º trimestre, 3º volume, 1937.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1937 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLVII, 4º trimestre, 4º volume, 1937.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1938 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLVIII, 1º trimestre, 1º volume, 1938.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1938 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLVIII, 2º trimestre, 2º volume, 1938.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1938 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLVIII, 3º trimestre, 3º volume, 1938.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1938 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLVIII, 4º trimestre, 4º volume, 1938.

- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1939 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLIX, 1º trimestre, 1º volume, 1939.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1939 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLIX, 2º trimestre, 2º volume, 1939.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1939 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLIX, 3º trimestre, 3º volume, 1939.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1939 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo XLIX, 4º trimestre, 4º volume, 1939.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1940 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo L, 1º trimestre, 1º volume, 1940.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1940 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo L, 2º trimestre, 2º volume, 1940.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1940 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo L, 3º trimestre, 3º volume, 1940.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1940 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo L, 4º trimestre, 4º volume, 1940.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1940 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo L, 4º trimestre, 5º volume, 1941.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1941 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LI, 1º trimestre, 1º volume, 1946.

- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1941 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LI, 2º trimestre, 2º volume, 1946.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1941 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LI, 3º trimestre, 3º volume, 1946.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1941 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LI, 4º trimestre, 4º volume, 1946.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1942 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LII, 1º trimestre, 1º volume, 1948.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1942 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LII, 2º trimestre, 2º volume, 1948.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1942 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LII, 3º trimestre, 3º volume, 1948.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1942 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LII, 4º trimestre, 4º volume, 1948.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1943 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LIII, 1º trimestre, 1º volume, 1943.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1943 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LIII, 2º trimestre, 2º volume, 1943.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1943 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LIII, 3º trimestre, 3º volume, 1943.

- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1943 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LIII, 4º trimestre, 4º vo lume, 1943.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1943 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LIII, 4º trimestre, 5º vo lume, 1944.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1944 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LIV, 1º trimestre, 1º vo lume, 1944.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1944 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LIV, 2º trimestre, 2º vo lume, 1944.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1944 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LIV, 3º trimestre, 3º vo lume, 1944.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1944 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LIV, 4º trimestre, 4º vo lume, 1945.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1944 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LIV, 4º trimestre, 5º vo lume, 1945.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1945 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LV, 1º trimestre, 1º volu me, 1946.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1945 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LV, 2º trimestre, 2º volu me, 1946.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1945 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LV, 3º trimestre, 3º volu me, 1946.

- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1945 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LV, 4º trimestre, 4º volume, 1946.
- .Coleção das Leis e Decretos do Estado de São Paulo de 1945 (São Paulo) Imprensa Oficial do Estado, Tomo LV, 4º trimestre, 5º volume, 1946.
- .Circular 7-1-42 - sôbre a lavratura de atas dos Exames Oraís.
- .Gustavo Capanema, Exposição de Motivos do Decreto Lei nº 4173 de 30.1.42. Imprensa Oficial, Rio, 1942.
- .Gustavo Capanema, Exposição de Motivos do Decreto Lei nº 4244 de 9-4-1942 in loc 1942, 3ª secção, p. 30-37.
- .Decreto Lei nº 4245 de 9-4-42 - Disposições transitórias para a execução da Lei Orgânica do ensino secundário.
- .Portaria Ministerial nº 97 - 22-4-42. Determina o número de aulas semanais de cada disciplina.
- .Decreto Lei nº 4642 de 2.9.42. Dispõe sôbre as bases de organização da instrução pré-militar.
- .Portaria nº 681-A. 30.11.1942 instruções para os exames de admissão.
- .Portaria nº 692 - 8.12.42 - Aprova modelos anexos e expede instruções de preenchimento pelas unidades escolares.
- .Portaria Ministerial nº 114 - 29.1.43 - Expede instruções metodológicas para execução de programas.
- .Portaria Ministerial nº 167 - 8.3.1943 - Dispõe sobre a limitação e distribuição do tempo dos trabalhos escolares no ensino secundário.
- .Circular nº 4 - 3.4.1943 - Orienta o serviço de inspeção.

.Gustavo Capanema, Exposição de Motivos ao Decreto Lei nº 6141 de 28.12.43 - Imprensa Oficial, Rio, 1943.

LIVROS

Abur-Merhy, Nair Fortes, A Flexibilidade dos Currículos no Ensino Médio Brasileiro (Tese de Livre Docente de Administração Escolar da F.F.C.L. da Universidade do Paraná (Rio de Janeiro, 1957)).

Avelar, Helio de Alcantara, História Administrativa e Economica do Brasil (Brasilia, MEC, 1976.)

Amaral, Azevedo, O Estado autoritário e a Realidade Nacional (Rio: José Olympio Editôra, 1938).

Andrade, Almir de, História Administrativa do Brasil - República até o ano de 1945. (Rio:José Olympio Editora, 1950) vol. I e II.

Avellar, Helio de Alcântara, História Administrativa e Economica do Brasil (Brasilia, DF:MEC, 1976).

Azevedo, Fernando de, Novos Caminhos e Novos Fins (S.Paulo:Edições Melhoramentos, 1958).

Azevedo, Fernando de, A Educação na Encruzilhada (S.Paulo:Edições Melhoramentos, 1960).

Azevedo, Fernando de, A Cultura Brasileira (S.Paulo:Edições Melhoramentos, 1964).

Basbaum, Leoncio, História Sincera da República - 1889-1930 (S.Paulo:Edições L.B., 2ª edição, 1962) volume 2.

Basbaum, Leoncio, História Sincera da República - 1930 a 1960 (São Paulo:Editora Alfa Omega/Fulgor Ltda, 3ª edição, s/d.)

Bello, José Maria, Panorama do Brasil (Rio) 1936.

Beisiegel, Celso de Rui, Estado e Educação Popular (S.Paulo:Livraria Pioneira Editora, 1974 p. 59-85).

Bicudo, Joaquim de Campos, O Ensino Secundário no Brasil e sua atual legislação (S.Paulo:1942) Tomos I, II e III - Coleção de leis por um Inspetor Escolar.

Bush, Reynaldo Kuntz, O Ensino em São Paulo (S.Paulo:Livraria Record, 1935).

Bush, R.K. Breve Notícia sobre o Ensino no Estado de São Paulo. São Paulo: Diretoria Geral de Instrução Pública, 1930.

Campos, Francisco, O Estado Nacional, Sua Estrutura e seu conteúdo ideológico (Rio:José Olympio Editora, 1940).

Carone, Ed., Revolução do Brasil Contemporâneo (S.Paulo:Col.Buriti, 1965).

Carone, Edgard, A Primeira República (1889-1930) (S.Paulo:Difusão Européia do Livro, 1973).

Carone, Edgard, A Segunda República (S.Paulo:Difusão Européia do Livro, 1973).

Castro, W. Jimenez, Introducción al estudio de la teoría administrativa (México, FCE, 1963).

Cavalcanti, Themistodes Brandão, Teoria do Estado (Rio:Editor Borsoi, 1958).

Comentário e Const.Federal de Rui Barbosa, 1932, 1º volume.

Cunha, Luiz Antonio C.R., A Profissionalização no Ensino Médio (Rio:Eldorado Editora, 1977) cap.III, p.52-68.

- Cunha, Mario Wagner Vieira da, O Sistema Administrativo Brasileiro (Rio:C.B.P.E., INEP, 1963.)
- Costa, João Cruz, Pequena História da República. (Rio, 1968).
- Cury, Carlos Roberto Jamil, Ideologia e Educ. Brasileira: Católicos e Liberais, Cortez & Moraes, 1978, S. Paulo.
- Dean, Warren, A Industrialização de São Paulo, 1880-1945. (São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971) p.91 a 249.
- Dias, Manuel Nunes, Brasil em Perspectiva (S. Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968), p.227-349.
- Dodsworth, Henrique, Cem Anos de Ensino Secundário no Brasil (1826-1926) (Rio: MEC, INEP, 1968).
- Ellis Junior, Alfredo, Um Parlamentar Paulista da República (São Paulo: 1949).
- Faoro, Raymundo, Os donos do Poder (Porto Alegre: Editora Globo, 1976).
- Finer, Hermann, Teoria y Pratica del Gobierno Moderno, (Madrid: Edit. Tecnos, S.A., p.18-40).
- Freitag, B., Escola, Estado e Sociedade (S. Paulo: Edart, 1977).
- Furtado, Celso, Formação Econômica do Brasil, (Rio: Fundo de Cultura, 1959).
- Gramsci, A.M., A Política e o Estado Moderno (Rio: Civilização Brasileira, 1968).
- Griffittis, D., D. Clark, R. Wynn, L. Tannaccane, Organizing School for Effective Education (New York: Harper, 1957).
- Holanda, Sérgio Buarque de, História Geral da Civilização Brasileira (S. Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962).

- Ianni, Otavio, Estado e Planejamento Econômico no Brasil, 1930-1970. (Rio:Civilização Brasileira, 1971).
- Lamounier, F. Ideologia em Regime Autoritário (S.Paulo:Cebrap, 7, 1974).
- Leite, Aureliano, História da Civilização Paulista (S.Paulo:Edições Saraiva, 1954).
- Lima, Danilo, Educação, Igreja e Ideologia (Rio:Livraria Francisco Alves Editora, S.A., 1978).
- Lourenço Filho, Organização e Administração Escolar (Buenos Aires: Kapelusz, 1965).
- Magalhães, Marize Arcuri, O Desenvolvimento econômico na Época Vargas - 1930-39 (Rio de Janeiro, 1975).
- Mooney, T.D. Principles of Organization (Nova York:Harper S. Rio, 1947).
- Morse, Richard M., Formação Histórica de São Paulo (S.Paulo:Difusão Européia do Livro, 1970).
- Moshei, F.C. e S.Ammino, Ciência de la Administracion (Madrid:Rialp, 1961).
- Moura, Paulo Cursino, São Paulo de outrora (S.Paulo:Livraria Martins Editora, S.A., 1954).
- Nagle, Jorge, Educação e Sociedade na Primeira República (S.Paulo: EDUSP, 1974).
- Neme, Mario, Notas de Revisão da História de São Paulo (S.Paulo: Editora Anhambí S.A., 1959).
- Nicanor Palhares de Sá, Política educacional e Populismo no Brasil (São Paulo:Cortez e Moraes, 1979).

Pequenos Ensaio de História da República 1889-1945 (São Paulo:Cebrap, 1972).

Pereira, Luiz C.Bresser, Desenvolvimento e Crise no Brasil (São Paulo:Editora Brasiliense, 1976).

Pompermayer, Malori José, Autoritarismo no Brasil (Belo Horizonte: U.F.M.G., 1970).

Primitivo, Moacir. A Instrução Pública no Estado de São Paulo (S. Paulo:Companhia Editora Nacional, 1942).

Reis Filho, Casemiro dos, Índice Básico da Legislação do Ensino Paulista - 1890-1945 (S. José do Rio Preto, F.F.C.L., 1964).

Ribeiro, Maria Luisa Santos, História da Educação Brasileira (S. Paulo: Cortez & Moraes, Ltda., p.67 a 113).

Reboul, Oliver, Fil. da Educação (S. Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974).

Rodrigues, Onório, Aspirações Nacionais em São Paulo. A Educação Pública (S. Paulo: Companhia Editora Nacional, 1937).

Salles, Roberto, A Pátria Paulista (s/edit., s/d).

Sander, Benno, Educação Brasileira: valores formais e valores reais (S. Paulo: Pioneira Editora, 1977) p.16.

Silva, Bruno Ernani, Viagem do País dos Paulistas (Rio: Livraria José Olympio Editora, 1966).

Silva, Geraldo Bastos, A Educação Secundária (S. Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969).

Simão, Aziz, Sindicato e Estado (S. Paulo: 1966).

Sodré, Nelson W., Síntese de História da Cultura Brasileira (Rio: Edit. Civilização Brasileira, S.A., 1972).

Sodré, Nelson Werneck, História Militar do Brasil (Rio:1965).

Brasil em Perspectiva (S.Paulo:Difusão Européia do Livro, 1973). O processo político - partidário na Primeira República.

São Paulo em Quatro Séculos - Instituto Histórico e Geográfico de São Paulo, S.Paulo, 1954, vol. I e II.

Teixeira, Anísio, Educação no Brasil (S.Paulo:Companhia Editora Nacional, 1976).

Torres, João Camillo de Oliveira, O Presidencialismo no Brasil (Rio: Cruzeiro, 1962).

Tragtemberg, Mauricio, Burocracia e Ideologia (S.Paulo:Atica,1974).

Trecker, H. Novas perspectivas de Administração (Rio de Janeiro: Agir Editora, 1967).

Unesco, Planes y Programas de estudios: analisis y revision. Estudios y Documentos de Educacion, nº 28, fevereiro, 1959.

Vargas, G. As Diretrizes da Nova Política do Brasil (Rio:Livraria José Olympio Editora, 1942) vol.I, vol.II, vol. III e vol. V.

Vianna, Oliveira, O idealismo da Constituição (S.Paulo:Companhia Editora Nacional, 1939) p. 212-355.

Vieira, Evaldo Amaro, Oliveira Vianna e o Estado Corporativo (São Paulo:Ed.Grajalbo, 1976).

ARTIGOS

- "A Classificação material dos Estabelecimentos de Ensino" Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rio) Vol. 28 nº 22, Maio/Junho de 1946, p.152-156.
- Anísio Teixeira, "A Administração Pública brasileira e a Educação" Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rio) Vol. XXV J./Março de 1956 nº 61 p. 3-23.
- "Aperfeiçoamento de Professores Primários" Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rio) Vol.I, 1944 - nº 2, p.325-327.
- "Congresso de Diretores de Ensino", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rio) Vol.II. Out/1974, nº 4, p. 157-158.
- "Dispõe sobre reorganização do ensino profissional e transferência de cargos" Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rio) Vol.VI, novembro de 1945, nº 17, p. 351-356.
- Gustavo Capanema, "Parecer Preliminar" apresentado na Comissão Mista das Leis Complementares", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, V. 13 nº 36, p.150-187, 1949.
- Hermes Lima, "Federalismo e presidencialismo" Revista Brasileira de Estudos Políticos, novembro 1959, p.75.
- Horácio Silveira, "O Ensino Industrial em São Paulo" Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rio) Vol.III Fev. de 1945, nº 8, p.208-222.
- Jarbas Medeiros, "Introdução ao estudo do pensamento político autoritário brasileiro - 1914-18/1939-45, Azevedo Amaral", Revista de Ciência Política (Rio) Vol.17 nº 3, julho/set. 1974, p.3-101.

- "Leis Organicas do Ensino Primário e do Ensino Normal" Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rio) vol.VII, Fev. de 1946, nº 20, p. 260-287.
- "Normas para inspetores de Ensino" Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rio). Vol.II, novembro, 1944, nº 5, p. 321-322.
- "Normas relativas ao regime escolar" Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rio) Vol.II, Dez.1944, nº 46 p. 474-475.
- Paulo Machado Horta, "Problemas Gerais do Federalismo", Revista Brasileira de Estudos Politicos, 1958, p.29.
- "Pensamento Politico de Francisco Campos" Revista de Ciência Política (Fundação Getúlio Vargas, vol.17, nº 3, set. de 1974) p.102-106.
- "Plano de Educação Nacional" - 1937 - Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rio) Vol.XIII, nº 36, Fev. de 1949, p. 210-320.
- "Reforma Francisco Campos", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rio) vol.60, nº 135, julho/setembro,74,p.428-455.
- "Reforma Francisco Campos", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos (Rio) Vol.61 j/março, 1976, nº 137 p.118-171.