

2

A documentação legal como fonte: a Reforma Couto Ferraz e a Reforma Carneiro Leão

A opção pela análise de material legal representa por si uma tarefa digna de cuidados já que implica um esforço de releitura e ressignificação de uma fonte tradicional de pesquisa, que requer novas opções de análise que ultrapassem a simples reuniões de informações, uma vez que de acordo com Lopes (2001):

tradicionalmente, o estudo das transformações da organização escolar e do pensamento pedagógico recorriam quase, ou exclusivamente, às fontes oficiais – legislação, atas, relatórios, programas de ensino – porém, com o alargamento da idéia de documento, historiadores da educação vislumbraram as possibilidades de “penetrar no cotidiano da escola de outras épocas”. Os historiadores da educação não abandonaram as ditas “fontes tradicionais”, mas procuraram problematizá-las, discutindo “o que presidiu a publicação de um ato oficial ou entender que, ao lado da intenção da lei, existem as práticas que fazem o dia-a-dia da escola” (p.81).

O início desta problematização passa pelo entendimento das diretrizes legais implementadas, não como simples imposições do poder público, mas como evidências da tentativa de concretização de projetos gestados dentro de circunstâncias políticas e sociais próprias que devem ser definidas.

Desta forma, é preciso entender a legislação enquanto proposição positiva do Estado, enxergando dentro de suas determinações o projeto que se deseja, em qualquer época, alcançar para toda a sociedade. Na legislação laboral referente aos professores primários, o que pode ser revelado é o entendimento da profissão docente e a sua associação com a gestão de um projeto educacional, explicitado pelo vínculo que se estabelece entre esses trabalhadores e o Estado.

É preciso também, no trabalho com esse tipo de material, relativizar a associação entre lei e justiça já que a proposta de uma legislação, sua tramitação e aprovação se encontram impregnadas por interesses que, por si, multiplicam as possibilidades de avaliação do que é justo. Assim, de acordo com Castanha (2011):

a institucionalização da sociedade do direito ou do ordenamento jurídico não é uma tarefa muito simples, pois no processo estão envolvidos interesses contraditórios

presentes nas forças políticas, sociais, nos interesses individuais e de grupos, que compõem a sociedade. Nesse contexto, emerge o Estado e seus aparatos como instituição mediadora das contradições, tornando-se um espaço de intersecção entre as classes (p. 309).

Considerando o alerta, empreendemos inicialmente o levantamento da documentação legal pertinente à Educação, realizando um reconhecimento das temáticas referentes às condições de trabalho dos professores para, conforme o quadro abaixo.

Quadro 1 – Legislação laboral dos professores primários (1854-1926)¹

Ano de publicação	Título	Recorte laboral
1854	Decreto n° 1331A Reforma Couto Ferraz	Estabelece as condições de fiscalização, punições, benefícios e alocação do corpo docente das escolas primárias. Confere nova organização para as escolas públicas e privadas, primárias e secundárias.
1854	Decreto n° 1377	Define os ordenados dos inspetores e secretários da instrução primária.
1854	Aviso de 17 de outubro	Fixa valor de aluguel de casas para o funcionamento de escolas.
1854	Aviso de 13 de novembro	Análise e deferimento de pedido de jubilação de professores primários.
1855	Aviso n° 154	Estabelece normas para dispensa de provas de capacidade para.
1855	Aviso de 3 de outubro	Promoção de professores substitutos.
1855	Portaria n° 317 de 20 de outubro.	Regimento interno de funcionamento das escolas públicas. Complementar a reforma 1331A.
1855	Aviso de 10 de novembro	Professores adjuntos.
1855	Aviso de 28 de novembro	Professores adjuntos.
1876	Decreto n° 6379	Autoriza criação de duas Escolas Normais no município da Corte. Define os critérios de provimento de professores.
1877	Regulamento de 18 de janeiro (Decreto n° 6479)	Regulamento do ensino: Previsão de <i>vantagens</i> para o magistério Classificação dos professores.
1879	Decreto n° 7247: Reforma de Leôncio de Carvalho	Reforma o ensino primário e secundário no município da Corte e o superior em todo o Império. Define obrigações de professores, fiscalização e prevê aplicação de multas.
1879	Aviso n° 8	Regulamenta o uso de recursos para aluguel de casas pelos professores, para o funcionamento de escolas.

¹Quadro elaborado pela autora com uso de fontes diversas.

1881	Decisão nº587	Esclarece dúvidas acerca da inspeção de escolas públicas primárias.
1882	Decisão nº 4	Define o horário de funcionamento das escolas.
1882	Decisão nº 8	Licenças e faltas justificadas.
1882	Decisão nº 19	Avaliação dos professores.
1883	Decisão nº 77	Regimento interno das escolas públicas.
1885	Decreto nº 9385	Equipara os vencimentos dos adjuntos efetivos e interinos, e determina o vencimento que compete ao adjunto quando rege cadeira.
1886	Decreto nº9553	Professores adjuntos – Determina a formação mínima para a ocupação do cargo de professores adjuntos.
1886	Aviso nº19	Vitaliciedade, gratificações e licenças.
1886	Aviso nº 92	Fiscalização dos professores.
1889	Decisão nº 7	Vitaliciedade e gratificações.
1889	Decisão nº 55	Vitaliciedade e gratificações.
1893	Decreto nº 38: Regulamento do ensino	Estabelece a organização do ensino e condições do trabalho de do magistério.
1897	Decreto nº 377	Categorias e obrigações dos professores: Define critérios para exercício do cargo de professoras urbanas e suburbanas/ Define gratificações e obrigações dos professores/
1897	Decreto nº 464	Prevê critérios para Demissão/Jubilações forçadas/Gratificações.
1897	Decreto nº 494	Dispõe sobre a vitaliciedade.
1897	Decreto nº 62	Fiscalização de frequências/Categorias dos professores primários/Pagamentos de abonos.
1897	Decreto nº 63	Fiscalização de frequências/Categorias dos professores primários/Pagamentos de abonos.
1897	Decreto nº 64	Fiscalização de frequências/Categorias dos professores primários/Pagamentos de abonos.
1898	Decreto nº 641	Fiscalização dos professores e jubilação.
1901	Decreto nº844	Tempo de serviço/provimento de vagas/jubilação e gratificação.
1902	Decreto nº 866	Gratificações e vencimentos.
1902	Decreto nº 891	Aposentadorias para portadores de tuberculose e <i>elefantíase de grego</i> .
1903	Decreto nº 392	Gratificações.
1906	Decreto nº 1089	Alterações dos quadros do magistério.
1907	Decreto nº 1122	Vencimentos das diversas categorias de professores primários.
1911	Decreto nº838: Regulamento do ensino municipal	Categorias de professores/Gratificações/promoções/Fiscalização de frequência.
1914	Decreto nº981	Descanso semanal/anulação de nomeação/
1914	Decreto nº 838	Regulamento do ensino.
1916	Decreto nº 1730	Regulamento do ensino/Promoção dos professores adjuntos.
1917	Decreto nº1851	Aposentadoria ou jubilação.
1918	Decreto nº 1939	Promoção dos professores.
1921	Decreto nº 2454	Divisão da docência primária em <i>sexo feminino</i>

		<i>e suas diversas categorias e sexo masculino.</i>
1926	Decreto n° 3168	Docentes primários em zona rural.
1922 a 1926	Reforma Carneiro Leão (Publicações esparsas)	Condições para promoção. Reforma de cargos. Normas para fiscalização do trabalho docente.

Como fonte complementar, buscamos, no período republicano, as Atas do Congresso Nacional e, no período imperial, as Atas do Senado do Império do Brasil, e os Relatórios Ministeriais, resumos das atividades anuais emitidos pelo Ministro dos Negócios do Império e apresentados a Assembleia Geral Legislativa, nos quais são relatadas as principais iniciativas, ações e contratempos de cada pasta governamental.

A análise dessas publicações parte da perspectiva proposta por Luciano Mendes de Faria Filho (1998), que considera esse tipo de documento como a *própria lei em sua dinâmica de realização*. Essa dinâmica reflete a forma com que as normatizações são colocadas em prática, bem como a valorização ou desvalorização destas a partir do lugar que ocupam nos relatos de diretores, inspetores ou ministros da pasta da Educação.

Acerca dos Relatórios Ministeriais, podemos constatar algumas características próprias deste conjunto de documentos que interferem ou revelam essa dinâmica:

- Os relatórios foram produzidos por autores diversos movidos por interesses, posições e relações com o governo, igualmente diversas.
- Existe uma seleção das informações publicadas nos relatórios que obedecem a características próprias e revelam o envolvimento de seus relatores com a política educacional vigente.
- Os relatórios refletem as tendências de entendimento da realidade educacional que, muitas das vezes, mais tarde, reverteram-se em legislações específicas.

Considerando a centralidade dos Relatórios Ministeriais, Atas de Congresso e Atas do Senado para o entendimento dos debates e reivindicação das condições de trabalho do professor, estabelecemos eixos de pesquisa e análise que organizaram nossas buscas:

- Os comentários, elogios, críticas ou impactos de reformas, decretos ou determinações referentes ao cotidiano laboral docente.
- As solicitações realizadas, ou mediadas, pelos relatores de melhorias de condições de trabalho do professor.
- As associações realizadas entre as condições de trabalho do professor e o desenvolvimento da instrução pública.

Como lente de leitura deste material legal optamos por examinar as comunicações, correspondências ou manifestações públicas realizadas pelo corpo docente sobre as condições de trabalho do magistério primário e sobre as determinações legais que impactavam o corpo profissional. Elegemos ainda duas publicações da imprensa periódica, *O Jornal do Commercio* e *O Paiz*.

A utilização da imprensa na pesquisa em História da Educação é uma prática que denuncia a apropriação de novas fontes para a reconstrução e/ou relativização de ideias e instituições educacionais, estudos sobre a escola, formação docente e meio de prescrição de normatização legal da Educação.

Neste caso, e particularmente nos jornais selecionados, as publicações funcionam muitas vezes como instrumentos de visibilidade das decisões legais acerca da Educação, mas também são utilizados como ferramenta de advertência, notificação ou tramitação de processos pública. Por isso a utilização da imprensa como fonte estará sempre cercada da necessidade de um conhecimento mínimo sobre o periódico, para que não haja distorções derivadas da escolha desavisada de uma determinada ótica sobre os acontecimentos (LUCA,2005). *O Jornal do Commercio* e *O Paiz*, longe se serem referências neutras estão carregadas de parcialidade sobre o contexto educacional e político brasileiro, reconhecer esse contexto nos auxilia no trabalho a que nos propomos.

Os dois periódicos possuíam traços governistas, seguindo linhas editoriais conservadoras, cediam espaço para manifestações das diversas esferas da administração pública, reproduziam trechos ou a integralidade de decretos e regulamentos e concediam direito de resposta a políticos dos mais diferentes níveis além de abrirem espaço para as tensões da estruturação da instrução pública intensificada pelas movimentações administrativas.

Com circulação ininterrupta desde sua fundação em 1827, o *Jornal do Commercio* possuía deste o período imperial até o fim da Primeira República, uma sólida imagem de credibilidade. Circulava em restaurantes, hotéis, confeitarias, casas comerciais, enfim todos os lugares frequentados pela elite social e econômica do país. Guardava, portanto, no imaginário popular, a representação do “verdadeiro jornal”, aquele que confirmava ou não a veracidade das informações publicadas em outros jornais.

Menos estável do que o *Jornal do Commercio*, o jornal *O Paiz* foi fundado em 1884 e encerrou suas atividades em 1934. Associado a campanha republicana e abolicionista, o jornal ganha grande prestígio depois de 1889 e passa a ser um dos jornais mais vendidos nos primeiros anos da República. Representante da estrutura política da Primeira República o jornal foi acusado de situacionista e perdeu gradualmente a representatividade até seu fechamento.

A utilização dos jornais, fonte secundária deste trabalho, foi especialmente importante no contexto da Reforma Carneiro Leão, pois nos permitiu acompanhar algumas ações propostas pelo Diretor Geral de Instrução. Essa medida se fez necessária em razão da indisponibilidade do material legal que constituiu a reforma operada por Carneiro Leão especialmente o Decreto nº 2008 indicado pelo reformador em sua obra *O ensino na capital do país* (1926) e o projeto da Reforma de número 238² que não obteve a aprovação do Conselho Municipal.

Além disso, os jornais possibilitaram a visualização da tramitação de processos laborais dos professores, de debates públicos sobre questões mais polêmicas, como a concessão de licenças, a situação dos adjuntos ou a defesa por melhores salários.

O material documental da pesquisa encontra-se em parte disponível nos acervos manuscritos do *Arquivo geral da cidade do Rio de Janeiro*, na *Biblioteca Nacional*, digitalmente, na *Coleção de leis do Brasil* e na hemeroteca da Biblioteca Nacional. Além disso, contamos com a sistematização das informações legais contidas nos trabalhos de Castanha (2013) e Freitas (s/d).

²O projeto de reforma encontra-se anexado na dissertação de mestrado intitulada *Carneiro Leão e a proposta de organização da educação popular brasileira no início do século XX* de Silva (2006).

2.1 Organizando o ensino na capital do Império: a Reforma Couto Ferraz

Sem uma reforma radical, sem um regulamento, que reduza a instrução primária a um systema acomodado às nossas circunstâncias, e que defina claramente as habilidades e competências dos professores; que dê a seu diretor uma ação mais directa sobre eles, e que se estabeleça os meios de tornar mais severa a vigilância a seu respeito, poucos melhoramentos devemos esperar, por maiores que sejam as somas, que se despenderm, por melhores que sejam os desejos da administração.

Couto Ferraz

Na análise do material legal gerado entre 1856 e 1926, devemos conceder especial espaço para duas reformas educacionais que se dedicaram sobremaneira às condições de trabalho dos professores primários: a reforma Couto Ferraz e a reforma Carneiro Leão.

Destacada como referência central na construção de uma Educação estruturada para formar o Império brasileiro e seus condutores, iniciamos nossa pesquisa na reforma do ensino operada por Couto Ferraz, em 1854 no município da Corte.

Desenvolvida durante a segunda metade do século XIX, a reforma educacional acompanhou a série de modificações na estrutura social, política e econômica brasileira. Neste período o município da Corte assistiu à abolição da escravatura, à inauguração da primeira estrada de ferro, ao fortalecimento da economia cafeeira, ao desenvolvimento industrial e à estabilização das relações políticas por meio da criação de um ministério da conciliação.

Esses eventos conduziam a nação para o caminho da modernidade e modificaram as relações de produção e de consumo de bens e de serviços, aumentaram a ocupação urbana e desenvolveram novas relações da população com a sua cidade.

Como representante máxima das modificações do Império, o município da Corte foi profundamente beneficiado. A cidade recebeu investimentos em redes de esgoto, obras de melhoramento de calçadas, um ainda incipiente transporte público representado pelo bonde de tração animal e a multiplicação das lojas

comerciais além das diversas obras de encanamento e provimento de água potável que reconfiguraram a cidade e sua ocupação:

A iluminação a gás foi, a partir de 1854, substituindo aos poucos os lampiões de azeite do centro urbano. Nesse ano também se instalou o telégrafo elétrico, ligando inicialmente o Paço de São Cristóvão ao Ministério da Guerra, o prédio imediatamente ao lado, e suas proximidades. A limpeza urbana era um dos assuntos mais importantes, pois se associava à falta dela o agravamento das epidemias de febre amarela que periodicamente assolavam a cidade. [...] É um momento de deslumbramento da sociedade com as novas atividades sociais e culturais, e inúmeros são os relatos das impressões exaltadas causadas por tais oportunidades nas pessoas das altas camadas que passavam a ocupar espaços públicos, outrora apenas expressos no domínio do privado (SOARES, 2010, p. 198).

Esse novo cenário impactou a Educação, e se a necessidade da formação das elites e dos espaços de produção científica já tinha sido observada no período regencial, por meio de ações como a fundação da Faculdade de Medicina, (1832) do Colégio Pedro II (1837), do Instituto Histórico e Geográfico (1838), entre outras, a educação primária destinada às camadas mais pobres da população ganha os seus primeiros contornos³.

Como Ministro dos Negócios do Império, entre 1853 e 1856, Luiz Pedreira de Couto Ferraz dá materialidade a reforma em 1854, por meio do Decreto nº 1331A e regulamentações complementares, que organizam o ensino primário e secundário, público e privado, da Corte, mas que já era engendrada na anunciação dos seus princípios e de sua necessidade desde 1851, nos Relatórios Ministeriais.

Nascido em 1818 no Rio de Janeiro, Luiz Pedreira do Couto Ferraz formou-se bacharel em direito pela Faculdade de São Paulo e foi professor da mesma faculdade em 1839. Construiu sólida carreira política exercendo os cargos de deputado, presidente da província do Rio de Janeiro e após ocupar a posição de Ministro dos Negócios do Império atua como Conselheiro do Estado, membro do Conselho do Imperador e Senador. Fortemente associado às esferas do poder e ligado por laços políticos e de amizade à figura do Imperador, Couto Ferraz dispôs das condições necessárias para implementar seu projeto reformista que impactaria os rumos organizacionais da Educação em todo país.

³A primeira lei do ensino de 1827 já continha especificações sobre o ensino primário, no entanto, não podemos observá-la como definidora do ensino público primário público em virtude de seu pouco alcance e de sua associação com a difusão do ensino mútuo.



Figura 1 – Couto Ferraz (1818-1886)⁴

A reforma anunciada por Couto Ferraz nos Relatórios Ministeriais durante sua gestão como necessária ao desenvolvimento da educação propôs uma nova organização centrada no controle e na fiscalização de escolas e professores. O próprio Couto Ferraz esclarece:

[...] eram as idéas essenciais da reforma as seguintes: vulgarizar e estender o ensino público, organizar o magistério, dando vantagens no presente e segurança no futuro aos professores, mas exigindo deles também mais aptidão e maior zelo; preparar bons professores; regular as condições do ensino particular, e chamar para um centro de inspecção por parte do Governo os collegios e estabelecimentos de educação da Capital do Império (BRASIL, 1854, p.62).

Estruturada a partir de 135 artigos, a reforma apresenta os seguintes títulos:

Titulo 1. Da Inspeção dos estabelecimentos publicos e particulares de instrucção primaria e secundaria.

Titulo 2. Da Instrucção publica primaria

Titulo 3. Da Instrucção publica secundaria

Titulo 4. Do ensino particular primario e secundário

Titulo 5. Faltas dos professores e directores de estabelecimentos publicos e particulares; penas a que ficão sujeitos; processo disciplinar.

⁴Apud Sisson (1999)

Distribuídas entre os títulos 1, 2 e 5 estão as principais orientações a respeito das condições laborais dos professores primários públicos, organização e fiscalização das escolas elementares, propostas nos capítulos assim nomeados:

Da Inspeção dos estabelecimentos publicos e particulares de instrucção primaria e secundaria.

Condições para o magisterio publico; nomeação, demissão e vantagens dos professores

Professores adjuntos; substituição nas escolas

Das escolas publicas; suas condições e regimen

Faltas dos professores e directores de estabelecimentos publicos e particulares; penas a que ficão sujeitos; processo disciplinar

A reforma se propôs a sanar o problema que impedia o desenvolvimento da Educação: a desorganização administrativa. Assim, o Estado estabelece um novo elo de comunicação com a Educação, pública e privada, imprimindo diretrizes organizacionais que deveriam ser revertidas em melhorias dos sistemas escolares e progresso nacional. Por isso, como elucida Rocha (2010):

pode-se dizer que o também Decreto-Lei Couto Ferraz, de 1854, é um ponto de inflexão nas políticas públicas de educação ao longo do Império. Foi ele quem estabeleceu pela primeira vez uma estruturação funcional da educação, que vinha sendo requisitada desde a primeira lei de educação, de 1827. Na compreensão que obtivemos com o estudo do Decreto-Lei Couto Ferraz, chegamos à conclusão de que ele constituiu um paradigma propositivo por parte do Estado na construção educacional, num contexto histórico em que as questões da unidade nacional se encontravam equacionadas (p. 129).

Podemos entender que a reforma implementada por Couto Ferraz respondia a uma demanda posta em debate durante vários anos que a precederam, e que se refletiam nos discursos apresentados nos relatórios ministeriais.

Esses debates geraram frutos como o Decreto nº630 de 17 de setembro de 1851 que, na tentativa de obter melhor êxito da comissão especial, designada pelo ministro Manuel Alves Branco, criada com o objetivo de fiscalizar as escolas públicas e particulares, definia:

Art. 1º O Governo fica autorizado para reformar ensino primario e secundario do Municipio da Côrte, observando as seguintes disposições:

1ª Haverá no Município hum Inspector Geral da Instrucção, e em cada Parochia hum Delegado seu.

Estes empregados serão amoviveis, e o Governo marcará em Regulamento suas attribuições, e o modo por que será feita a inspecção das Escolas.

No entanto, é após a reforma de Couto Ferraz que a necessidade de fiscalização e controle das instituições escolares ganha vulto, e passa a figurar na maior parte das reformas como condição indispensável à administração publica e à qualidade da educação, em todos os seus aspectos. A reforma Leôncio de Carvalho de 1879, para citamos um caso, inaugura o seu texto estabelecendo a fiscalização como condição para funcionamento das escolas, estabelecendo que:

Art. 1º E' completamente livre o ensino primario e secundario no municipio da Côrte e o superior em todo o Imperio, salvo a inspecção necessaria para garantir as condições de moralidade e hygiene. § 1º Para que esta inspecção possa ser exercida, são obrigados os Professores que mantiverem aulas ou cursos e os Directores de quaesquer estabelecimentos da instrucção primaria ou secundaria: 1º A comunicar, dentro de um mez da abertura dos mesmos, o local em que ellesfuncionam, se recebem alumnos internos, semi-internos ou sómente externos, as condições da admissão ou matricula, o programma do ensino e os Professores encarregados deste. Esta communicacção será feita ao Inspector geral da instrucção publica;2º A prestar todas as informacções que pelas autoridades competentes lhes forem requisitadas;3º A franquear os estabelecimentos á visita das mesmas autoridades, sempre que se apresentarem para examinal-os ou assistir ás lições e exercicios.§ 2º Os Professores e Directores a quem faltar a primeira das mencionadas condições ficarão privados de ensinar ou de continuar com os estabelecimentos.Faltando nos estabelecimentos de ensino a segunda condiçao, será marcado um prazo aos respectivos Directores para que a preencham, sob pena de serem obrigados a fechal-os.§ 3º Os Professores e Directores que deixarem de fazer a communicacção exigida no n. 1º § 1º ficam sujeitos a uma multa de 20 a 100\$000, elevada ao dobro, se dentro do novo prazo que lhes fôr marcado não derem cumprimento a essa obrigacção.

Em relação às condições de trabalho dos professores, a reforma Couto Ferraz estreita o vínculo estabelecendo uma espécie de contrato com o corpo docente no qual ficam garantidos alguns benefícios relativos à jubilação, vitaliciedade e disposição de cargos, atrelados no corpo da lei ao “bom desempenho” e controle do trabalho docente. O viés meritocrático atravessa a reforma e estabelece um papel central da fiscalização do Estado sobre a profissão, reforçando o processo de funcionarização e suas consequências, como alerta Oliveira (2008):

Os sistemas escolares modernos emergem da organização deste aparato estatal e se organizam como parte dependente dele. Assim, a primeira grande luta pela profissionalização do magistério esbarra no estatuto funcional que, por meio da

conversão dos professores em servidores públicos e, portanto, funcionários do Estado, retira-lhes a autonomia e autocontrole sobre seu ofício(p.30).

Couto Ferraz demonstra a crença nesse sistema coercitivo de atuação do Estado junto ao corpo docente e explicita essa crença na avaliação de alguns regulamentos de fiscalização anteriores à organização da reforma:

Escolas, cujos professores conservavam-se há muito tempo em desleixada sinecura, hoje apresentam um aspecto de vida e de trabalho, desde que as visitas dos inspetores e outras medidas do novo regulamento, postas efetivamente em prática, tem despertado o receio de processo e demissão (PROVÍNCIA do Rio de Janeiro, 1851, p. 41).

Propondo um maior controle do corpo docente, Couto Ferraz vislumbra a possibilidade do controle da própria Educação por meio da inspeção do comportamento, aproveitamento, proficiência e atuação destes profissionais. De acordo com Gondra (2000):

Nomear, inspecionar, autorizar, presidir, convocar e julgar, dentre outras ações, configuram uma gramática que indica o grau de controle a que a instrução deveria ser submetida, passando tanto pela estrutura criada, como pelo detalhamento das competências. Com isto, evidencia-se uma disposição em modelar a instrução, seja pela instalação de mecanismos de autorização para abertura das “casas de educação”, dos dispositivos de controle acerca da formação, ingresso e exercício do magistério, do orçamento, materiais e práticas escolares, estrutura e funcionamento da organização escolar, do que dependia, dentre outros aspectos, a continuidade das atividades do estabelecimento escolar (p.3).

Até o final do período imperial uma série de avisos, decretos e reformas se sucedem, mas a matriz de controle proposta por Couto Ferraz se estende e alcança e se estabelece como elemento estrutural da História da profissão do professor primário. Fica posto com a reforma a centralidade do controle do corpo docente como elemento de promoção da qualidade do ensino.

2.2 Organizando o ensino na capital da república: a Reforma Carneiro Leão

Uma das coisas que mais impressionam a quem procura estudar a legislação do ensino municipal e a multiplicidade e tumultuaria de leis, publicadas esparsamente, em jornaes e em boletins da prefeitura. E querer conhecer tudo quanto a respeito da instrucção existe, no Distrito Federal, é então impraticável.

Carneiro Leão

O mesmo ímpeto organizativo que estava presente na reforma de 1854 imperou durante os primeiros anos da República. As questões centrais da Educação passavam pela necessidade de edificar uma rede escolar com estrutura física apropriada, métodos de ensino modernos, professores adequadamente graduados e devidamente fiscalizados.

Essa nova inflexão da Educação, iniciada no final do período imperial e reforçada nas décadas iniciais da República, fazia parte dos anseios republicanos para a construção de uma nação independente e próspera. A ideia de difusão da civilização e modernização estava associada à superação de dois modelos: o regime monárquico por meio da implantação da República e da disseminação dos ideais iluministas alavancados pela Revolução Francesa, e o modelo agrário exportador pela expansão do capitalismo e do desenvolvimento industrial.

A cidade do Rio de Janeiro, como capital da República, espelha a busca por essa modernização por meio de sua reconfiguração urbana. Pereira Passos⁵, com sua reforma entre 1903 e 1906, anunciou a emergência da construção da capital da nova República. Baseada na reforma da capital francesa, o *bota abaixo* destruiu cortiços, casebres e construções antigas, em nome da higienização e da apresentação do Rio de Janeiro como vitrine nacional, guardando os ideais de beleza e civilidade europeus, construindo o espaço do homem republicano.

Já no fim da década de 1920, tendo à frente da sua prefeitura Antônio Prado Junior, a cidade foi submetida ao *Plano Agache*. Idealizada pelo urbanista Alfred Hubert Donat Agache, a reforma visava à ocupação ordenada do espaço urbano para atender ao aumento da atividade industrial cada vez mais concentrada e o consequente deslocamento das populações rurais para a cidade, além de arejar a capital, abrindo vias de deslocamento entre as diversas regiões, criando o espaço do homem cidadão.

Com as modificações no seu espaço urbano, a cidade sofre também as mudanças de ocupação. As zonas suburbanas se expandiram, áreas antes desertas estavam agora ocupadas e seus moradores demandavam a atenção do poder público:

⁵ Francisco Pereira Passos era engenheiro e foi prefeito da cidade do Rio de Janeiro entre 1902 e 1906. Neste período implementou reformas urbanas na cidade apoiado pelos princípios de higienização, modernização e civilização.

A população suburbana, na grande maioria dos casos, expelida de regiões mais nobres da cidade afetadas pela especulação imobiliária, teria de se defrontar com graves problemas infraestruturais tais como a falta de rede de esgoto sanitário, iluminação pública, escolas e centro de saúde e de oferta de transporte, na medida em que os trens constituíam ainda, principalmente nos ramais mais periféricos, um veículo sujeito a muitos e frequentes acidentes. Por estas razões os olhares dos grandes políticos cariocas se dirigiam para estes novos espaços suburbanos, procurando, por meio das reivindicações das regiões, estabelecer novas clientela urbanas e fortalecer suas bases eleitorais (SARMENTO, 2001, p. 55-56).

A expansão das zonas suburbanas, a desocupação residencial do centro da cidade e o crescimento populacional, promovem um novo modelo de ocupação da cidade, como demonstra Sarmento (2001):

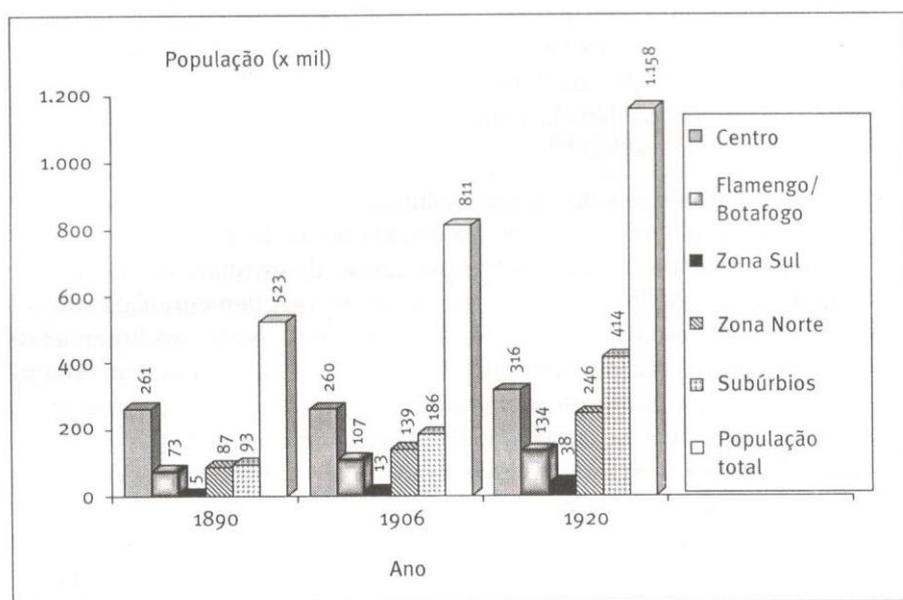


Figura 2 – Evolução da população da cidade do Rio de Janeiro (*apud* Sarmento, 2010)

A nova configuração da cidade, na Primeira República, estabelece novos desafios de provimento de escolas. A ampliação e consolidação da rede escolar e a necessidade de criação de escolas suburbanas prevê a edificação, ou locação⁶, de mais prédios e disponibilidade de mais professores. Nesse sentido os centros urbanos impulsionam modificações na escola, e a escola busca modificar os centros urbanos, assim:

⁶Apesar da difusão dos ideais de renovação educacional que previam a construção de prédios próprios para o funcionamento das escolas e associavam o espaço próprio à eficiência do ensino, firmando-se como questão pedagógica urgente, durante a primeira década da República as escolas primárias ainda encontravam-se dispersas e funcionando, em sua maioria, em casas alugadas. A elevação do preço dos alugueis na década de 1920 e a má relação entre a municipalidade e os locatários tornava o cenário do estabelecimento de escolas mais complexo (SOARES, 2008).

É possível afirmar que, independentemente das peculiaridades desses centros política de intervenção na escola primária por eles operada visava modificar profundamente o *habitus pedagógico* combinando ao mesmo tempo, todo um processo de renovação escolar via renovação da formação docente e uma séria tentativa de reformar os costumes das famílias que enviavam seus filhos as escolas. Por baixo e por dentro das modificações produzidas na organização escolar o que estava em jogo era uma reforma do espírito público (NUNES, 2003,p.394).

Vale destacar que, no Brasil, esse período corresponde à consolidação da profissão docente, que se desenvolveu sob a influência dos ideais da Escola Nova, a partir do período de 1920(MENDONÇA, 2008). Esses ideais promoveram a necessidade de um rol de especificidades próprias para o desenvolvimento do ensino, prédios edificadas para finalidade escolar, mobiliário adequado, além de exigirem novas habilidades e formação dos professores.

A Educação desponta como condição indispensável para a modernização a civilização e o progresso, sendo a alfabetização do povo a primeira frente de batalha a ser vencida, uma vez que:

Desde que para nós o progresso é uma condição vital, é mister reunirmos as qualidades de que ele depende. A todos sobrelevam os requisitos da mentalidade que se não forma senão pela cultura. O progresso material, sem educação da gente, sem a formação do caráter nacional é um mito. Qualquer localidade sem escola, é terra sem vida moral, é agrupamento sem alma coletiva porque na escola as almas se lavam e se iluminam (Jornal do Commercio, 13 de outubro de 1921, p.2).

Nesse cenário, a figura do professor ganha singular importância e constrói-se para ele um novo espaço simbólico uma vez que:

A profissão docente exerce-se a partir da adesão coletiva (implícita ou explícita) a um conjunto de normas e de valores. No princípio do século XX, este “fundo comum” é alimentado pela crença generalizada nas potencialidades da escola e na sua expansão ao conjunto da sociedade. Os protagonistas deste desígnio são os professores, que vão ser investidos de um importante poder simbólico. A escola e a instrução encarnam o progresso: os professores são os seus agentes. A época de glória do modelo escolar é também o período de ouro da profissão docente (NÓVOA, 1999, p. 19).

Apesar disso, a organização da educação primária, parecia caminhar no sentido contrário dessas aspirações, permanecendo sob a responsabilidade dos municípios ainda que propagandeada como questão de segurança nacional. Os investimentos diminutos na Educação são criticados e apresentados por Carneiro Leão como fonte dos poucos avanços:

Tabela 1 – Orçamento municipal destinado à Educação (1919-1925)
(*apud*LEÃO,1926, p.68 e JC, 13 de outubro de1920, p.17)

Ano	Porcentagem do orçamento municipal destinado à Educação
1919	20,3%
1920	17%
1923	15,75
1924	13,8%
1925	11%

No Rio de Janeiro, apesar de definida pela Constituição de 1891, a medida de responsabilizar a administração local pela difusão do ensino primário só efetivou-se em 1893. Neste ano, atendendo à determinação do aviso do Ministério do Interior, passou à municipalidade a direção e o custeio do ensino público primário.

Ainda em 1893, instaurou-se o Decreto nº38⁷ que definiu a organização geral do ensino, dando providências sobre as escolas públicas e particulares, a criação dos grupos escolares, pessoal docente, Escola Normal, e outras disposições. Esse decreto é um dos pontos centrais da legislação dos primeiros anos da República, servindo de contraponto para a situação dos professores e se estabelecendo como um dos principais documentos reguladores das disposições educacionais do Distrito Federal.

Além do Decreto nº38, e de uma série de outros que cuidaram da profissão docente, destacamos, como ato organizativo, as orientações dadas por Carneiro Leão para a atuação docente nas escolas e a consequente fiscalização empreendida pelos agentes e inspetores da instrução.

Ocupante do cargo de Diretor Geral de Instrução Pública no período de 1922 a 1926, Antônio Carneiro Leão operou uma série de ações no ensino da capital federal, impulsionado pelas propostas escolanovistas e pela crença na Educação como caminho para o progresso nacional.

⁷ Os atos baixados no regime republicano, a partir de 1889, com a proclamação da República, passaram a ser expedidos pelo Conselho de Intendência Municipal em substituição a Ilustríssima Câmara do Município da Corte.



Figura 3 – Carneiro Leão (1887-1966)

Antônio de Arruda Carneiro Leão formou-se pela Faculdade de Direito de Recife, da qual herdou sua formação humanista, e atuou como professor, jornalista e poeta. Sua formação e aderência às ideias modernizadoras da jovem República o fizeram propor uma educação fortemente ligada às bases científicas e positivas. Influenciado pelas ideias higienistas e de purificação racial, Carneiro Leão deu especial atenção às questões de saúde e aprimoramento físico dentro das escolas, estruturando as fichas do pelotão da saúde, a partir das quais os professores podiam acompanhar os hábitos de higiene dos alunos e de suas famílias, as visitas regulares dos médicos escolares e a campanha do copo de leite que preservava a nutrição infantil.

Apesar de não ter conseguido, durante sua administração como Diretor da Instrução Pública do Distrito Federal, implementar uma reforma educacional aprovada e formalizada por meio de um único documento legal que refletisse os seus ideias educacionais e estruturasse o ensino público, a exemplo da reforma Couto Ferraz, Carneiro Leão promoveu a partir de ações administrativas e da aprovação de decretos isolados, modificações significativas nas escolas da capital do Brasil.

Um olhar sobre a reforma proposta e sobre as ações concretizadas resumidas em tópicos por Carneiro Leão na apresentação dos planos e finalidades encaminhadas a Câmara Municipal, relatadas pelo próprio no livro *O ensino na capital do Brasil*, nos possibilita enxergar a concepção de educação professada pelo Diretor geral:

1º Determinação do ensino dentro das exigências sociais e nacionais presentes.

2º Aproximação da escola com o meio familiar e social.

3º Defesa da saúde na escola.

4º Organização da assistência escolar.

5º Criação e generalização da educação física.

6º Determinação dos desenhos e trabalhos manuais como base do ensino primário.

7º Orientação profissional pela escola.

8º Preparação da confraternização pela escola.

9º Instalação do cinema pedagógico.

10º Criação das excursões escolares.

As ações propostas exacerbam as funções instrucionais da escola e reconfiguram o papel de professor que, para além da função pedagógica, deveria estar apto a zelar pela saúde dos alunos, atuar caritativamente na assistência aos mais pobres, aplicar testes psicológicos para verificar a maturidade infantil, educar a família, higienizar a cidade, entre tantas outras funções que passaria à responsabilidade dos professores.

Para isso, Carneiro Leão não deixou de reconhecer a importância da formação docente por meio da Escola Normal, da melhoria das condições de trabalho do professorado e da ampliação dos seus horizontes culturais e sociais. No entanto, o discurso do diretor geral reforçava o espírito missionário de que todo o corpo docente deveria estar imbuído para vencer as dificuldades pecuniárias advindas da profissão:

Já afirmo e repito, ainda uma vez, é necessário alargar o horizonte do professor, abrir-lhe possibilidades novas, capazes de lhe compensar, quando carreiras rendosas se multiplicam e seduzem as inteligências e as melhores capacidades de ação, o sacrifício pela profissão de educar. Ninguém que atente em tais assumptos ignora o êxodo do professorado inteligente e activo para as profissões rendosas: - o commercio e a indústria (LEÃO, 1926, p. 158).

Na condução de uma reforma que previa a melhoria das condições de trabalho do professor, Carneiro Leão não deixou de reconhecer a pouca

atratividade atávica da carreira docente e, como veremos em outros capítulos, não previa em suas diretrizes uma maior autonomia dos professores em relação às instâncias fiscalizadoras e normatizadoras.

As ações de Carneiro Leão à frente da Diretoria da Instrução Pública refletiam seu espírito organizativo que propunha, para eficiência da máquina educacional, uma fiscalização cada vez mais presente em todas as esferas administrativas e escolares. Um olhar sob a reforma estruturada também por ele em Pernambuco nos permite localizar o lugar dado à fiscalização e o controle na administração da educação em seus projetos reformistas. Araújo (2009) descreve os pontos da reforma:

- a) a racionalidade, traduzida pela forma adotada para organizar o sistema educacional, visando a assegurar a qualidade, a eficiência e a eficácia, mediadas pela introdução dos métodos ativos e pela segurança do bom funcionamento da Diretoria Técnica de Educação, órgão criado com o fim de superintender, dirigir e orientar tudo o que se referir à parte técnica da Educação;
- b) o cientificismo do ensino, da atividade escolar, aliado da modernização, da preocupação de estar absolutamente em dia com as últimas novidades dos *centros mais avançados*;
- c) os cuidados com a saúde dos que integravam o aparelho estatal escolar, sobretudo os alunos, que a educação física – em moldes científicos, praticada diariamente – viria, senão afiançar, pelo menos concorrer para melhorar, aqui incluída a higiene (permeia o documento da reforma a preocupação com o aprimoramento da raça, a boa aparência das pessoas, a eugenia, a vitalidade);
- d) o controle exercido em todos os níveis do sistema escolar: os livros adotados, os adquiridos para as bibliotecas, o prédio, o currículo, o método de ensino, as nomeações de docentes e diretores, a obrigatoriedade de frequência à escola, os discursos e pronunciamentos feitos nos estabelecimentos de ensino, e até mesmo a exigência de autorização para os professores gozarem férias fora da capital ou do estado (p.9).

A reforma de Pernambuco, também pensada com objetivos de difusão nacional, replica algumas preocupações demonstradas na administração da instrução no Rio de Janeiro como as questões de saúde, higiene e métodos de ensino. Além disso, dá materialidade a desejos não realizados na reforma fragmentada da capital como a criação de uma Diretoria Técnica de Educação que deveria se dedicar exclusivamente as questões educacionais apartadas das questões administrativas.

Durante a sua administração no Distrito Federal, Carneiro Leão considerou a falta de setorização da Diretoria de Instrução Pública como um dos principais entraves a boa gestão e celeridade nos projetos educacionais, ao lado da falta de

recursos financeiros. Sua visão administrativa influenciaria a organização da educação na capital até a década seguinte:

Carneiro Leão consolidou uma visão política do gerenciamento da educação pública que permaneceu influente até 1935 no Distrito Federal. Fundamentalmente, tratou-se de um momento pouco reconhecido pelas realizações de reforma ou pelas iniciativas de organização escolar, mas continuamente referido como fecundo de ideias inteligentes e lúcidas de renovação do sistema público de ensino (Zentgraf, 1994). Tanto se encontram nele as pretensões de Azevedo e Anísio a respeito do desvencilhamento entre atribuições técnicas e tarefas administrativo-burocráticas na direção do ensino quanto as preocupações em relação à articulação dos serviços escolares e sistematização da educação popular (PAULILO, 2009, p.3).

Em relação à organização das escolas Carneiro Leão, de acordo com suas ideias de cientificidade e descentralização administrativa, considerava a necessidade de uma multiplicidade de agentes educacionais. O primeiro deles deveria ser o diretor escolar, fiel política e intelectualmente ao Diretor da Educação, em seguida viriam os inspetores-orientadores responsáveis por fiscalizar, avaliar e orientar as atividades e resultados dos trabalhos de alunos e professores. Aos professores caberia cuidar do ambiente e de todos os métodos e caminhos para o processamento do ensino.

Dentro dessa estruturação do sistema escolar, comparado por Carneiro Leão a uma máquina ou a um corpo social, os professores foram, inevitavelmente, atingidos e ficaram, mais uma vez, sob o controle do Estado por meio de seus representantes.