



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

1530 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 02 - História da Educação

Práticas de gestão, expedientes de inspeção ? sujeitos e rotinas da inspeção escolar em Santa Catarina (1911 ? 1919)
Carolina Cechella Philippi - UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas
Agência e/ou Instituição Financiadora: CNPq

Este artigo tematiza as práticas disparadas nos serviços de inspetoria escolar em Santa Catarina entre 1911 e 1919. Ocupa-se de suas rotinas administrativas e de seus expedientes de gabinete, interessando-se pelos sujeitos políticos que os movimentaram. O serviço de inspetoria escolar é entendido como parte de uma burocracia da instrução pública que se aparelhava lentamente, legitimando-se como *local estratégico* (CERTEAU, 2009) de gestão. O período é apresentado na historiografia (MOREIRA, 1954; FIORI, 1975; TEIVE, 2008) como de vigência da Reforma Orestes Guimarães. Esta, encabeçada pelo professor paulista Orestes de Oliveira Guimarães, alavancou uma série de iniciativas de intervenção da educação catarinense. Cabe, nessa investida, situar as práticas de inspeção em meio a essa remodelação do ensino no estado, situando seus sujeitos políticos e rastreando suas práticas. Para isso é composta série documental de ofícios expedidos pela Diretoria Geral da Instrução Pública, então chefiada por Horácio Nunes Pires. Atesta, a título de conclusão, para as operações travadas no armamento dos serviços de inspeção e para as diferentes representações acerca dele assinaladas ao longo deste recorte temporal.

Práticas de gestão, expedientes de inspeção – sujeitos e rotinas da inspeção escolar em Santa Catarina (1911 – 1919)

Resumo: Este artigo tematiza as práticas disparadas nos serviços de inspetoria escolar em Santa Catarina entre 1911 e 1919. Ocupa-se de suas rotinas administrativas e de seus expedientes de gabinete, interessando-se pelos sujeitos políticos que os movimentaram. O serviço de inspetoria escolar é entendido como parte de uma burocracia da instrução pública que se aparelhava lentamente, legitimando-se como *local estratégico* (CERTEAU, 2009) de gestão. O período é apresentado na historiografia (MOREIRA, 1954; FIORI, 1975; TEIVE, 2008) como de vigência da Reforma Orestes Guimarães. Esta, encabeçada pelo professor paulista Orestes de Oliveira Guimarães, alavancou uma série de iniciativas de intervenção da educação catarinense. Cabe, nessa investida, situar as práticas de inspeção em meio a essa remodelação do ensino no estado, situando seus sujeitos políticos e rastreando suas práticas. Para isso é composta série documental de ofícios expedidos pela Diretoria Geral da Instrução Pública, então chefiada por Horácio Nunes Pires. Atesta, a título de conclusão, para as operações travadas no armamento dos serviços de inspeção e para as diferentes representações acerca dele assinaladas ao longo deste recorte temporal.

Palavras-chave: inspetoria escolar; Reformas da Instrução Pública; História da Educação.

O ano de 1911 é comumente apresentado na historiografia (MOREIRA, 1954; FIORI, 1975; TEIVE, 2008) como ano de início da Reforma Orestes Guimarães. É neste ano, de fato, que o professor paulista celebrou contrato^[1] com o Governador Vidal José de Oliveira Ramos^[2], comprometendo-se a ocupar o cargo de Inspetor Geral do Ensino Público. O cargo previa funções de fiscalização do ensino primário, coordenando um corpo de inspetores (nomeados em comissão) que teriam atuação ambulante nos três distritos escolares em que o estado foi dividido. Nos municípios sua atuação seria conjunta ao do Chefe Escolar, a quem deveria também orientar e estimular (COSTA, 1911, p. 72). Passou a ser também sua incumbência a deliberação e indicação de materiais de uso didáticos considerados adequados à instrução primária local.

Orestes Guimarães conviveu, em meio aos seus expedientes de gabinete, com o Diretor da Instrução, Horácio Nunes Pires^[3]. Ele foi nomeado para o cargo em 3 de agosto de 1896 e confirmado em 29 de dezembro de 1898. No dia 17 de abril de 1910, assumiu também a Diretoria da Escola Normal Catarinense (COSTA, 1911, p. 75). O cargo foi ocupado por ele até 1918, um ano antes de seu falecimento. Ambos dividiram funções centrais na hierarquia burocrática que se aparelhava. Sua convivência, porém, não foi livre de embates - houve entre eles inúmeras discordâncias e desentendimentos.

Esses embates – aqui tratados como *vestígios* – compuseram um caleidoscópio de práticas administrativas e expedientes de gabinete alojados na Diretoria Geral da Instrução Pública catarinense. Eles foram acessados através da consulta e análise a ofícios expedidos pelo órgão entre 1911 e 1919, período cuja chefia estava a cargo de Horácio Nunes. Os mais de 800 comunicados foram acessados em visita ao acervo do Arquivo Público de Santa Catarina. Através deles foi possível acessar as práticas de inspeção por meio das constantes demandas do Diretor do Ensino aos membros do serviço de inspetoria local. Interessou entender em que eles eram demandados para assim acessar suas práticas, aqui entendidas como *operações* (CERTEAU, 1985, p. 3 - 19). Sob este viés de análise, são considerados seus trânsitos e as formas como se organizam, interessando-se pelos seus *usos*, pela lógica de sua ação. Cabe, por fim, entender as práticas de inspeção como parte de um modelo de gestão próprio da instrução pública, possuindo, portanto, um local estratégico específico.

A constituição de um local estratégico

A Diretoria Geral da Instrução Pública configurou-se como um lugar central na burocracia educacional catarinense. A ela prestaram conta o corpo de inspetores estaduais e o professorado catarinense, sendo seus deveres:

[...] a) organizar mensalmente os planos para trabalhos dos inspetores [...] b) tratar de questões relativas à higiene escolar, à organização pedagógica [...] expedindo aos professores instruções [...] relativas aos processos e métodos de ensino; c) providenciar [...] a respeito dos impressos [...]; d) ter [...] o quadro estatístico das escolas isoladas, grupos escolares, complementares e normal (SANTA CATARINA, 1914, s/p).

O órgão, composto pelo Diretor da Instrução, dois oficiais e dois praticantes, tinha delimitadas as funções de supervisão e expedição de instruções e normativas. A ele se subordinava o corpo de inspetores estaduais, que dependia de suas instruções e deliberações. Cabe, porém, perspectivar essa hierarquia de mando do ponto de vista das ações políticas. É válida então a retomada da noção de *pedagogia burocrática*^[4] tal qual proposta por Formosinho (2007, p. 293 – 328). O autor considera as decisões como ação política. Da forma como entende a ação burocrática de administração da educação, passa a imperar um modelo de decisão no qual um autor anônimo é separado de seu local para que haja uniformidade e impessoalidade. Essa é uma das formas de ajuste de meios práticos a meios legais e também de legitimação. O autor anônimo então veiculado tenta aproximação com a prática escolar à medida que se articula com a lógica de sua burocratização (Ibidem).

Sendo assim, a representação da Diretoria Geral da Instrução como local de mando na burocracia da instrução é passível de entendimento quando suas demandas são vistas como ações políticas. Enquanto tais, elas respondem a um protocolo específico de atuação através do qual são veiculados seus comunicados e expedidos seus despachos. Para a análise de sua constituição como *local estratégico de gestão e de mando* da educação é revisitada a categorização proposta por Michel de Certeau. Para ele, trata-se de um lugar de gestão imbuído de uma autoridade, possuindo uma lógica de ação entendida como uma *estratégia* (CERTEAU, 2009, p. 91 - 108). É por essa via que se defende a ideia de que um lugar de gestão não se constitui sem as práticas através das quais lida com sua exterioridade. É, portanto, válida a consideração da série de ofícios expedidos pelo Diretor da Instrução como fulcral para entendimento de sua afirmação como local de mando, já que são vestígios do jogo *polemológico* (Ibidem).

A organização dos fazeres

No Regulamento Geral da Instrução Pública (1911) os inspetores escolares são listados como órgãos auxiliares na direção e fiscalização do ensino. Junto a eles estão o Inspetor Geral, o Diretor da Instrução Pública e os Chefes Escolares (SANTA CATARINA, 1911, p. 8). Os inspetores, nomeados por decreto de Governo e considerados cargo de comissão, têm suas incumbências listadas no artigo 30. Dentre elas está a organização de quadros estatísticos sobre o ensino no estado, a elaboração de memoriais e relatórios, a proposição de medidas para o bom andamento da instrução, a instrução de professores e diretores a respeito de seu serviço, fiscalização da escrituração escolar e sugestão de locais para criação, desdobramento ou supressão de escolas (Idem, p. 10-13). O exercício da inspetoria escolar diz também respeito às condutas e comportamentos de professores e diretores. Sendo assim, seu lugar na maquinaria burocrática da instrução pública catarinense tangencia o exercício da fiscalização e a produção de material acerca dela. No novo Regulamento Geral da Instrução Pública^[5] (SANTA CATARINA, 1914) as funções dos inspetores são mantidas; é prevista apenas a reorganização da hierarquia que as circundam, já que é anunciado o fim do contrato de Orestes

Guimarães, Inspetor Geral do Ensino^[6].

Nos ofícios que assinou e expediu quando no cargo de Diretor da Instrução, Horácio Nunes Pires se referiu constantemente aos serviços de inspetoria e, em alguns casos, às ações de inspetores específicos. Para além dos enfrentamentos com Orestes Guimarães, o Diretor demandou práticas diversas dos funcionários do serviço de inspeção e as cobrou de forma assertiva, também através de ofícios. Novamente é destacada a pergunta que mobilizou a organização desta série documental: em que o serviço de inspeção foi demandado?

As demandas centrais dirigidas ao corpo de inspetores estaduais tangiam à *fiscalização do ensino*. Cabia a eles a *vistoria* constante das unidades escolares, bem como a *produção de registro* acerca dela. A partir, porém, de 1913, a série de ofícios passa a tematizar outra nuance de suas ações: o *aparelhamento físico* das escolas. Há então um deslizamento nos dados apresentados ao Diretor, passando a incorporar mais um aspecto do cotidiano e funcionamento escolar. A *inspeção* correlaciona-se, a partir de então com maior ênfase, a *aorçamento*.

Outra requisição foi também encampada pelo então Diretor da Instrução: o auxílio efetivo no expediente da repartição, dada a falta de funcionários fixos. Todavia, a despeito de seus constantes requerimentos, Horácio Pires percebeu as práticas da inspetoria estadual incorporarem outras demandas que não as suas.

Para além da clara exigência do exercício da fiscalização nas unidades escolares, foi também comum a demanda de membros da inspetoria na realização de concursos de provimento de escolas. Essas demandas eram divididas, sendo destinadas aos Chefes e Inspetores Escolares. Foi também deles a incumbência de informar sobre o aparelhamento físico das escolas públicas estaduais e de encaminhar queixas, solicitações e pareceres de docentes. Da forma como aqui se entende, as práticas de fiscalização ampliaram-se, abraçando um novo leque de práticas que envolvia, para além das constatações das deficiências e dificuldades institucionais, o estabelecimento de uma comunicação com o Diretor da Instrução no esforço de reportá-la e resolvê-la.

Essa *gestão da informação* mostrou-se nevrálgica para o funcionamento da hierarquia burocrática que se edificava. A partir, principalmente, de 1915, passa a ser comum a denúncia de escolas irregulares em funcionamento pelo estado. Era constante a notificação acerca do funcionamento ilegal de escolas subsidiadas por governos estrangeiros ou acusadas de não ensinarem o idioma nacional. As práticas de *fiscalização*, antes centradas na execução e comunicação de viagens de inspetoria, ganharam tons de *denúncia* e *controle* da população escolar.

Já em 1918 os concursos para provimento das escolas isoladas passaram a ser feitos pelos então inspetores^[7] a despeito de terem sido, nos anos anteriores, encabeçados pelos Chefes Escolares. Incorporam, portanto, uma nova demanda. Para além dela, os inspetores novamente foram cobrados pelo Diretor da Instrução sobre sua permanência na repartição. Essa exigência se dava sublinhando o aspecto burocrático de suas atribuições, evocando o Regulamento da Instrução e destacando veementemente a sobrecarga de trabalho sob a qual se encontrava a Diretoria:

O Artigo 27 do Regulamento Geral da Instrução determina que “os inspetores escolares compareçam diretamente à diretoria da Instrução, quando estiverem na capital, assinando o ponto **e permanecendo na repartição todo o tempo do expediente a fim de auxiliar o Diretor da Instrução**” [grifo do autor].

Devo informar-vos que [...]os inspetores nunca prestaram o mínimo auxílio à Diretoria, resumindo-se a aqui virem assinar o ponto [...].O que me move a fazer-vos essa comunicação é afastar desta Diretoria qualquer responsabilidade futura, não se alegando serviços que aqui nunca foram postos em prática, e não se supor que a Diretoria, além do seu resumidíssimo número de empregados, tem o concurso dos inspetores para trazer em dia o seu expediente [...].

As queixas se repetem. Quinze dias depois elas são feitas, também via ofício, dirigindo-se nominalmente ao Inspetor Altino Flores. Em março abril do ano seguinte são feitas novas reprimendas ao mesmo funcionário. No primeiro, datado de 19 de março de 1919, notícia ao Secretário Geral dos Negócios do Estado o “caos na instrução pública” causado pela falta de residência dos inspetores escolares.

Estas demandas dirigidas diretamente aos Inspetores Escolares se avolumam em 1919; são eles que enviam pedido de compra de materiais e mobiliário, noticiam más condutas de docentes e produzem relatórios de suas vistorias. É também neste período que Santa Catarina tem seu território dividido em cinco circunscrições escolares.

Em 1919 os inspetores escolares são demandados com maior ênfase, conforme percebido na série de ofício. Solicitam materiais e móveis, encaminham queixas, relatórios e fazem consultas sobre pedidos de exoneração e licença de docentes. Os Chefes Escolares, antes majoritariamente referenciados, são citados em poucos ofícios nos quais encaminham solicitação de pedidos de materiais para escolas. Tamanho deslocamento de funções é explicado através de ofício enviado pelo Diretor da Instrução ao Secretário Geral dos Negócios do Estado no dia 10 de fevereiro. Neste sugere, tendo em vista a promulgação da lei número 1230 (que suprime os cargos de Chefes Escolares), que seus serviços sejam solicitados por administradores e coletores. Esta reorganização dá também os contornos das crescentes demandas lançadas aos inspetores e o progressivo esquadrihamento do Estado em circunscrições. As demandas por seus serviços avolumam-se, seu leque de obrigações cresce; o fim da vigência das chefias escolares engendra o esgarçamento do leque de práticas demandados do serviço de inspeção.

Considerações finais

A Diretoria Geral da Instrução Pública configurou-se como lugar de mando, ao longo da gestão de Horácio Nunes, através de práticas de *organização dos fazeres*. Este tipo de gerenciamento específico das práticas dependia de protocolos próprios para gestão da informação. Da forma como aqui se entende, a Diretoria passou a se constituir como polo de encaminhamento de comunicados, pedidos e reclamações. Esses, uma vez recebidos, eram encaminhados às instâncias competentes às quais o órgão se articulava. Especificamente na série de ofícios expedidos entre 1911 e 1919, as expedições destinaram-se ao Secretário Geral dos Negócios do Estado.

No tocante às práticas de inspeção, cabe destacar a ênfase nos serviços de fiscalização da instrução. Ao longo do período estudado, porém, as operações que envolveram a fiscalização propriamente dita esgarçaram-se, abarcando práticas de gestão do cotidiano escolar e de registro orçamentário da carreira docente. Acerca disso, é importante lembrar: a legislação promulgada em torno da supressão do cargo de Chefes Escolares engatilhou novas demandas aos membros da inspetoria estadual. Sendo assim, ela se articula à maquinaria burocrática de forma tácita, sendo sua reorganização um dos disparos para a emissão de novas demandas.

Interessa, sobretudo, destacar as nuances da burocratização da instrução e, mais propriamente, dos serviços de inspeção escolar. Mais que entendê-los como mero membro auxiliar de um lugar de mando, cabe rastrear as operações que envolveram os seus expedientes específicos. Este olhar aparelha o entendimento da gestão burocrática da instrução como um rol de operações que se articulam aos sujeitos políticos de maneira diversa. Constitui-se como local estratégico à medida que suas estratégias de mando – e as demandas que expede – ganham legitimidade.

Fontes:

COSTA, Caetano Vieira da. *Relatório apresentado ao Cel. Vidal José de Oliveira Ramos* Florianópolis: Typ. a vapor da Livraria Moderna, 30 de junho de 1911.

SANTA CATARINA, Decreto número 585, de 19 de abril de 1911. Repositório Digital – UFSC. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/122164>. Acesso 31 de outubro de 2016.

SANTA CATARINA, Decreto número 597. Repositório Digital – UFSC. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/123491>. Acesso 31 de outubro de 2016.

SANTA CATARINA. Regulamento Geral da Instrução Pública. Florianópolis: 1914.

Referências:

CERTEAU, Michel de. Teoria e método no estudo das práticas cotidianas. In: SZMRECSANYI, Maria Ivone (org). *Cotidiano, cultura popular e planejamento urbano* (Anais do Encontro). São Paulo: FAU/USP, 1985, p. 3 – 19.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. 15ª ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

EL-KHATIB, Faissal. *História de Santa Catarina - Vol. 4*. Curitiba: Grafipar, 1970.

FIORI, Neide Almeida. *Aspectos da evolução do ensino pública* ensino público e política de assimilação cultural no Estado de Santa Catarina nos períodos imperial e republicano. Florianópolis, SC: Secretaria da Educação, 1975.

FORMOSINHO, João; MACHADO, Joaquim. Currículo e organização: as equipes educativas como modelo de organização pedagógica. *Currículo sem fronteiras*, volume 8, número 1, pág. 5 – 16, jan/jun de 2008.

FORMOSINHO, João; ARAÚJO, Joaquim Machado de. Anônimo do século XX – a construção da pedagogia burocrática. In: OLIVEIRA-FORMOSINHO, Júlia (org). *Pedagogia(s) da infância: dialogando com o passado, construindo o futuro*.

Porto Alegre: Artmed, 2007. Pág. 293 – 328.

MOREIRA, João Roberto. *A Educação em Santa Catarina*. Rio de Janeiro: MEC/ INEP, 1954.

PAULILO, André Luiz. *Políticas públicas de educação: a estratégia como invenção: Rio de Janeiro, 1922-1935*. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2015.

TEIVE, Gladys Mary Ghizoni. *Uma Vez Normalista, Sempre Normalista- cultura escolar e produção de um habitus pedagógico (Escola Normal Catarinense - 1911- 1935)*. Florianópolis: Insular: 2008.

[1] Sua nomeação se dá pelo Decreto 597, de 8 de junho de 1911, assinado por Vidal José de Oliveira Ramos (governador do Estado) e Caetano Vieira da Costa (Secretário do Interior). Para fazê-lo o governador ampara-se em no Regulamento Geral da Instrução Pública que baixou com o decreto 585, de 19 de abril de 1911, no qual resolve reorganizar a instrução pública.

[2] Político catarinense (1866 -1954); foi governador de Santa Catarina, de 1910 a 1914 e senador pelo mesmo estado, de 1915 a 1929. Conferir: [Piazza, Walter](#): *Dicionário Político Catarinense*. Edição da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, 1985.

[3] Nasceu no Rio de Janeiro em 1855 e faleceu em Florianópolis no ano de 1919. Dentre os cargos públicos que exerceu, destacam-se: colaborador da Fazenda Provincial, Engenheiro da Província e da Secretaria do Governo, delegado literário das escolas da capital, fiscal do Teatro Santa Isabel, secretário dos exames gerais de preparatórios, delegado de Polícia da capital, professor do Liceu de Artes e Ofícios, amanuense e 2º oficial da Secretaria do Governo, diretor da Contabilidade do Tesouro Estadual, diretor Geral da instituição Pública, Inspetor Geral da Instrução e diretor da Escola Normal (EL KHATIB, *Op. Cit.*).

[4] Em texto no qual retoma reformas de ensino propostas em Portugal nos anos 80 e 90, o autor entende a pedagogia burocrática como aquela que elabora normas pedagógicas de aplicação burocrática e impessoal (conferir: FORMOSINHO, 2008, p. 5 – 16).

[5] Quando os Regulamentos foram publicados o estado estava dividido em três circunscrições escolares (SANTA CATARINA, 1911, p. 8 – 9).

[6] No Regulamento Geral da Instrução Pública de 1914 é prevista a extinção do cargo de Inspetor Geral do Ensino. Segundo o mesmo, com sua extinção suas atribuições passariam ao Diretor da Instrução (SANTA CATARINA, 1914, p. 45). Em outubro do mesmo ano é promulgada a lei 1030, que suprime os cargos de Inspetores Escolares, deixando a fiscalização do ensino a cargo dos Inspetores Escolares Técnicos. Essa reorganização vinculou sua atuação à supervisão do Diretor da Instrução, não mais do Inspetor Geral do Ensino (SANTA CATARINA, 1914, s/p).

[7] Os cargos eram ocupados por José Duarte Magalhães e Altino Flores.