



**AS ROTINAS DA BUROCRATIZAÇÃO – PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS E
EXPEDIENTES DE GESTÃO (SANTA CATARINA, 1935 – 1938)**

Carolina Cechella Philippi¹

RESUMO: Este artigo tematiza as rotinas administrativas no Departamento de Educação de Santa Catarina entre 1935 e 1938. Para tanto são retomados ofícios expedidos por seu diretor, Luiz Trindade. O objetivo é relacionar as práticas operacionalizadas a partir desse lugar de gestão com o momento vivido nacionalmente no âmbito da administração pública. Para além disso, pretende perceber as manobras administrativas enquanto *práticas* (CERTEAU, 2009; 1985), assinalando para a movimentação dos sujeitos políticos em meio à maquinaria burocrática. Entende, portanto, os processos envolvidos na gestão da instrução pública como decorrentes de práticas sociais e articula os expedientes de administração e gestão a lugares de mando socialmente construídos. Retoma as ponderações de Formosinho (2008; 2007) quando, ao analisar a articulação de meios práticos a meios legais, se aprofunda no estudo da *pedagogia burocrática*. Ainda na temática educacional, Paulilo (2015, p. 85 – 158) avança no entendimento da organização de quadros técnicos da educação como resultado de estratégias administrativas diversas. Neste artigo interessou rastrear as práticas percebidas em meio à maquinaria burocrática, entendendo a gestão educacional como campo de conhecimento e prática social. Traça, por fim, suas conclusões ao listar as práticas percebidas e seus encaminhamentos, e a forma como se articulam em meio à gestão burocrática da instrução pública no período.

Palavras-chave: Reforma da instrução pública; política educacional; práticas de gestão.

**THE ROUTINES OF BUROCRATIZATION - ADMINISTRATIVE PRACTICES
AND MANAGEMENT EXPEDIENTS (SANTA CATARINA, 1935 - 1938)**

ABSTRACT: This article broaches the administrative routines in the Department of Education of Santa Catarina (a Brazilian state) from 1935 to 1938. For this purpose, letters signed by its then director, Luiz Trindade, were analyzed. The goal is to link operational practices originated from this management placement to the public administration momentum in a national context. Furthermore, the article sees administrative maneuvers as *practices* (Certeau, 2009; 1985) with an eye to the movement of political subjects within the bureaucratic machine. Thus, it recognizes that processes concerning public instruction result of social practices, and expedients of management as related to socially constructed power positions. It returns to the elaboration of Formosinho (2008; 2007), who analyzed the link between practical and legal means by deepening the study of *bureaucratic pedagogy*. Also within the area of education, Paulilo (2015, p. 58-158) furthers the understanding of educational technical frameworks as resulting of several

¹ Doutoranda – Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas (FE/UNICAMP). Instituição financiadora: CNPq.



Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação

Produção e democratização do conhecimento na Ibero-América

administrative strategies. The article aims to track down the practices found within the bureaucratic machinery, considering educational management as a field of knowledge and a social practice. Finally, it maps its conclusions by listing the practices found, their referrals and the way they can be related within the bureaucratic management of public instruction in the time.

Keywords: Reform of public instruction; educational policy; management practices.

O Departamento de Educação de Santa Catarina foi estruturado pelo decreto lei de número 713, de 1935. Trata-se de um aparelho autônomo no interior do estado que abarca serviços técnicos e administrativos referentes à instrução. Sua estrutura é composta por subdiretorias diversas, das quais se destacam a subdiretoria administrativa e técnica (SANTA CATARINA, 1935). Através dele reestruturou-se também a Escola Normal, que passa a se chamar Instituto de Educação. Compunham sua estrutura: Jardim de Infância, Grupo Escolar, Escola Isolada, Escola Normal Primária, Escola Normal Secundária, Escola Normal Superior Vocacional. (Ibidem).

Luiz Sanches Bezerra da Trindade, diretor do Departamento de Educação catarinense entre 1935 e 1938, não era um novato na burocracia local. Assinou, não raras vezes, entre os anos de 1927 e 1929 as circulares da Diretoria Geral da Instrução Pública. Nestas o fazia na condição de “Diretor da Instrução Interino”, sendo por vezes substituído por Henrique Fontes, Antônio Mâncio e Manoel da Nóbrega. É em fevereiro de 1930 que assina efetivamente sua primeira circular na qualidade de Diretor da Instrução Pública. O mesmo permaneceu no cargo nos momentos de reestruturação desta Diretoria, que culminou na criação do Departamento de Educação de Santa Catarina.

O período é tratado na historiografia como início da Reforma Trindade². Para Fiori (1975, p. 145 – 147) nesse momento ocorreram alterações na filosofia e política educacionais, acarretando em uma nova Reforma do Ensino Público. É também ponto recorrente na historiografia a apresentação dessa reorganização estrutural da instrução e o entendimento desta como forma de burocratização da instrução pública (FIORI, 1975; MOREIRA, 1954). Neste sentido, Schweitzer (2008, p. 54 – 63) centra sua análise no aparelhamento burocrático do Departamento de Educação. A autora observa uma dinâmica crescente em direção a uma organização complexa. Para ela, a estratificação do órgão em subdiretorias cerca a gestão do espaço escolar.



Para escrita deste artigo, a burocratização foi entendida como uma forma de organização das práticas. Ela se dá respeitando uma estrutura departamental, mas não se reduz a ela já que depende da movimentação dos sujeitos políticos. Assinalar as rotinas da burocratização é tematizar os expedientes acionados para a gestão burocrática da instrução pública catarinense. Para isso foi composta uma série documental de 299 ofícios expedidos por Luiz Trindade, diretor do Departamento de Educação de Santa Catarina, entre 1935 e 1938. O recorte temporal foi operacionalizado tendo como marco inicial a criação do departamento e, como marco final, o afastamento de Luiz Trindade de seu cargo de chefia. Cabe, portanto, ressaltar: ao operacionalizar o estudo das práticas, não é buscada a aproximação com uma trajetória profissional de um gestor específico. Interessa, da maneira como informa Formosinho (2008, p. 5 - 16), perspectivar as decisões do ponto de vista das ações políticas. Para tanto é necessário rastrear os vestígios de suas ações em meio à estrutura organizacional à qual estava articulado.

“Saúde e Fraternidade!”

Conforme Diana Vidal (2007, p. 11 – 24), as iniciativas de Reforma da Instrução Pública devem ser estudadas através da decomposição de suas práticas. A autora sublinha a necessária ênfase nas mudanças percebidas nos fazeres ordinários da escola através da sedimentação de práticas que se demonstram eficientes na gerência de seus conflitos. Esta dimensão pode antecipar iniciativas que são posteriormente apropriadas nas reformas do ensino. Sendo assim, ao analisar sua implantação é necessário decompor suas propostas, entendendo que elas são constituídas no jogo das representações correntes sobre a instituição escolar e sua atuação. Cabe enfim perguntar-se: o que estes litígios revelam do funcionamento burocrático e do lugar social da instituição escolar? Estes postulados teóricos dialogam com a postura metodológica que valida o estudo do desvio (CERTEAU, 2002), da singularidade, e destes e sua relação com a regularidade percebida na série documental. Porém, vale o lembrete: ao tematizar rotinas e expedientes burocráticos e de gestão da instrução pública, são analisadas as *estratégias* (CERTEAU, 2009). Esse recorte se sustenta já que a maquinaria burocrática confere a essas práticas um lugar que lhes é próprio.



Esse entendimento coaduna com o de Formosinho (Ibidem) quando trata da constituição de uma *pedagogia burocrática*. Ele considera e perspectiva as decisões do ponto de vista da ação política, distinguindo aquelas encabeçadas por gestores, aquelas tomadas na base, e as que são mobilizadas por chefias intermediárias. 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).

A tematização das práticas aproxima essa abordagem daquela proposta por Michel de Certeau (2009). Esse entendimento permite perceber a forma como o modelo proposto de gestão educacional lida com uma exterioridade por meio de um tipo específico de saber e como o veicula. 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).

A constituição de um lugar burocrático de gestão da instrução pública se dá através da organização sistemática das práticas que a alicerçam. A burocratização envolve a organização de rotinas específicas, às quais se articulam as práticas administrativas e os expedientes de gestão. Para sustentar esse entendimento foi necessária a organização de série documental composta por ofícios expedidos pelo Departamento de Educação desde a sua fundação (1935) até a criação da Superintendência Geral de Ensino (1938).

Luiz Trindade expediu, como diretor do Departamento de Educação, pouco menos de 300 ofícios. Todos concentraram-se, segundo amostra documental mobilizada, em 1935. O recebimento de ofícios mostrou-se mais contínuo: em 1935 o Departamento de Educação recebeu 13 ofícios, expedidos por professores e diretores de unidades escolares. Em 1936, 1937 e 1938 recebeu 129, 230 e 185 ofícios, respectivamente. Eles foram expedidos majoritariamente por diretores de escolas espalhadas pelo estado. A exceção a esse padrão é perceptível nos ofícios recebidos no ano de 1938, quando seu remetente principal foi o Secretário dos Negócios do Interior e Justiça.

A série de ofícios expedidos e recebidos pelo Departamento de Educação foi organizada após consulta ao Arquivo Público de Santa Catarina. Lá, receberam organização de acordo com os cargos de seus remetentes e destinatários. Posteriormente



receberam também uma organização de acordo com o ano de expedição ou recebimento. Para escrita deste artigo, interessou reorganizar a série de acordo com o levantamento das práticas. O rastreamento das operações dos sujeitos que os encaminharam é possível com o acesso e organização de uma série documental longa, que faz perceber a movimentação dos sujeitos políticos. Após essa movimentação metodológica é possível

listar as operações percebidas e articulá-las aos sujeitos políticos que as engendraram. Vale, ainda nesta toada, ressaltar: para isso foi vital entender a forma como eles se articularam à estrutura burocrática da instrução.

O gerenciamento das ações

Luiz Trindade teve vínculos com o serviço de inspetoria ao longo de sua carreira funcional. Constantemente citado pelos diretores da instrução anteriores, deslocou-se por diferentes circunscrições e emitiu pareceres e relatórios diversos. Uma vez empossado como diretor passou a assinar os ofícios expedidos pela Diretoria.

Os documentos acessados nesta pesquisa deram a ver dois anos de sua gestão: 1933² e 1935. A série de ofícios expedidos em 1935 teve um destinatário comum: o inspetor da 1ª circunscrição, Antônio Lúcio³. Nela foram encaminhados decretos e informados seus procedimentos e deliberações, na qualidade de Diretor do Departamento de Educação. A despeito da assepsia da documentação levantada, na gestão de Luiz Trindade foram propostas reorganizações fulcrais para a operacionalização dos serviços de inspetoria. É nela que são criadas cinco novas circunscrições, cuja fundação foi defendida em memorial encaminhado à Secretaria dos Negócios do Interior e Justiça em 1936 (TRINDADE, 1936, p. 27 – 37):

É verdade incontestável que o número de inspetorias que atualmente existe não soluciona a parte mais importante da fiscalização do ensino, mormente nas

² Neste ano Luiz Trindade ocupou cargo de chefia da Diretoria Geral da Instrução Pública.

³ Antônio Lúcio foi diretor do Grupo Escolar Jerônimo Coelho. Passa a atuar, via comissão, na inspetoria da 4ª circunscrição escolar. Em menos de dois anos é removido para a 1ª circunscrição, com sede na capital do Estado. Já no início de 1936 é também o inspetor Antônio Lúcio que dirige e publica continuamente na *Revista de Educação* do estado (informações levantadas pela leitura da série de ofícios expedidos e da *Revista de Educação*).



Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação

Produção e democratização do conhecimento na Ibero-América

zonas de intensa colonização estrangeira.

Isto, simplesmente, porque o número de unidades escolares a cargo do inspetor é tal que impossível haver uma fiscalização eficiente, pudesse regularizar anomalias existentes, em que a burla ao cumprimento das nossas leis de ensino é fato corriqueiro e banal, sem que possamos sanar esta irregularidade, com grave prejuízo a nossa nacionalidade visto que o elemento principal – o inspetor – é escasso (TRINDADE, 1936, p. 28).

Demonstra, através de estatísticas referentes a 1ª circunscrição, a inoperância do serviço de inspeção da forma como se montava. Para isso cita o número de unidades escolares por circunscrição e de dias úteis para inspeção:

[...] vamos que o inspetor visitará toda a sua circunscrição em um período de dois a três anos. [...] na verdade uma inspeção improficua, falhando completamente, pois é axioma hodiernamente que a inspeção é a alma de todo o aparelho educacional [grifo meu]. Ela, que é um trabalho tão importante como o da própria função escolar, visto que sem fiscalização constante não se pode imprimir orientação pedagógica (Ibidem).

Expondo condições de trabalho e enaltecendo a importância da inspetoria, Luiz Trindade tece seus argumentos em favor da criação das novas circunscrições escolares. E o faz apoiado em estatísticas que cita constantemente no texto de seu memorial. A vasta comunicação rastreada com o então inspetor Antônio Lúcio faz ver a importância conferida ao seu exercício para o funcionamento da maquinaria burocrática da instrução pública. Ao longo dos quase trezentos comunicados, dedicou-se ao envio de portarias e decretos, bem como a comunicação acerca de seus despachos. Eles ilustram a centralidade da inspetoria para o trânsito dessas informações e também o papel do Diretor do Ensino no gerenciamento de suas ações.

As práticas de levantamento orçamentário foram também perenes na série de ofícios analisado. Duas novas rotinas figuram em torno delas na gestão da Luiz Trindade. Em 11 de setembro de 1933, solicita ao Secretário do Interior e Justiça autorização para uso do valor da caderneta de poupança da Diretoria da Instrução. Esta, deixada por Henrique Fontes, seria usada para comprar um duplicador, necessário para a confecção de circulares. Além da novidade acerca da existência deste fundo de reserva da repartição, vale a ênfase na centralidade da expedição de circulares. Da maneira como aqui se entende, Luiz Sanches Bezerra da Trindade optou por operar pelo seu envio devido a maior circulação que estas possuíam junto ao professorado e aos demais membros da



Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação

Produção e democratização do conhecimento na Ibero-América

burocracia educacional. Esse perfil de atuação se manteve quando a Diretoria da Instrução foi reorganizada, tornando-se o Departamento de Educação catarinense. A expedição constante de circulares para inspetores e professores é importante para constituição de seu local estratégico de mando: ao expedir informações, gerencia as ações dos sujeitos.

Há também outra demanda orçamentária, antes não avultada: quando solicitado um pedido de exoneração de docente, encaminhado pelo Diretor do Ensino ao Secretário do Interior e Justiça, o primeiro exigia, via ofício, a elaboração do inventário da instituição. Para operacionalizar a saída de qualquer professor público estadual era, pois, preciso listar todos os bens constantes na escola. O inventário de seus itens passou a ser parte dos protocolos burocráticos para a exoneração de docentes. Ele faz ver a forma como essa etapa da carreira funcional do magistério se ligava ao Departamento de Educação. Da forma como aqui se entende, o professor tornou-se responsável pelo zelo do mobiliário e material escolar à medida que o seu fornecimento e orçamento tornou-se função do Departamento.

Essas novas funções articulavam-se com novas exigências burocráticas aos docentes e inspetores, Alterava-se aos poucos a alçada da instituição escolar pública; à medida que aparelhava sua inspeção, crescia seu raio de atuação e, por conseguinte, era demandado seu crescente aparelhamento. Foi esse movimento que configurou a estrutura burocrática da instrução pública catarinense. Não se trata de entender práticas como diretamente proporcionais, mas de caracterizá-las como operações e assinalar que elas se articulam e se tangenciam.

A crescente ênfase nas práticas de orçamento não oblitera a centralidade do serviço de inspeção, sobretudo com funções de controle. Em ofícios expedidos em 1933 e 1935, Luiz Sanches Bezerra da Trindade noticiou aos inspetores João dos Santos Areão e Antônio Lúcio despachos e procedimentos diversos. Permanece o papel do Diretor da Instrução e do Departamento de Educação como mediador da informação em meio a distribuição hierárquica de cargos. Mas cabe destacar: as práticas que mobilizaram a emulação docente perpassaram pela concessão de gratificações e pelo aumento dos vencimentos; dependiam, por outro lado, de pareceres e relatórios de membros da inspetoria. À crescente complexificação corresponde, em diferentes nuances, a mudança dos dispositivos de controle do professorado.



Considerações finais

Entender a burocracia como uma forma própria de organizar as práticas permite perceber as suas rotinas. Estas, acessadas através de uma série de quase trezentos ofícios expedidos, assinalam para a reorganização de algumas operações já percebidas anteriormente. São elas: as práticas de registro e levantamento orçamentário e de fiscalização da atividade docente. Ambas se alicerçam no exercício constante da inspetoria – daí, portanto, a centralidade no seu aparelhamento. Esse movimento também conversa com algumas alterações na representação acerca das funções sociais da escola: a ênfase na obrigatoriedade escolar e a preocupação crescente em entender a instrução como veículo de nacionalização tornaram a escola um ambiente mais visado.

Concomitantemente, o aparelhamento da instituição escolar passou a ser alçada do Departamento de Educação. Ao longo do recorte temporal abarcado nesta pesquisa, foram inúmeros os pedidos de envio de materiais para uso didático e mobiliário. À medida que essas práticas tornavam-se responsabilidade departamental, engatilhou-se uma série de procedimentos padrão de levantamento orçamentário e registro de seu uso. Nesse movimento foram gestadas novas demandas aos docentes: o registro acerca do aparelhamento da escola regida, via inventário, foi um dispositivo de controle da atividade docente e também de registro de sua movimentação funcional. A essa prática somaram-se outras, da emulação à represália, vinculadas à concessão ou não de gratificações e incentivos orçamentários. Paulatinamente, o enquadramento funcional da carreira docente conversava com seu registro orçamentário.

O engatilhamento das práticas faz ver, nesse esforço de análise, a reorganização de operações burocráticas. Elas ultrapassaram, pois, a reorganização departamental, já que mobilizaram sujeitos políticos diversos. Entender a burocracia como uma forma de operar em meio aos expedientes de gestão faz ver a forma como ela se constituiu um local estratégico de gestão do ensino. Ao mesmo tempo, assinala para os mecanismos que foram engendrados para constituir uma representação social legítima da instrução escolarizada.

Fontes

SANTA CATARINA. **Decreto 713**, de 5 de janeiro de 1935. Florianópolis, 1935.



Referências

CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano**: 1. artes de fazer. 15ª ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

CERTEAU, Michel de. A operação historiográfica. In: **A escrita da história**. Rio de Janeiro, RJ: Forense Universitária, 2002.

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.

FIORI, Neide Almeida. **Aspectos da evolução do ensino público**. Florianópolis, SC: Secretaria da Educação, 1975.

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.

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.

VIDAL, Diana. O fracasso das reformas educacionais: um diagnóstico sob suspeita (Rio de Janeiro, 1927 – 1930). **Educação em Foco**. Março/ Agosto de 2007.