

## A REFORMA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO DISTRITO FEDERAL, 1927-1930: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS\*

Nelson PILETTI<sup>(1)</sup>

**RESUMO:** O artigo divide-se em duas partes: na primeira, apresenta informações básicas sobre a reforma do ensino no antigo Distrito Federal, abrangendo o censo escolar, a tramitação do projeto no Conselho Municipal e os princípios que a inspiraram (extensão, articulação e adaptação ao meio e às idéias modernas de educação - escola única, escola do trabalho e escola-comunidade). Na segunda parte, são feitas algumas considerações críticas a respeito dos fins atribuídos à escola pelos reformadores e dos meios propostos para atingi-los, no contexto da realidade educacional de época.

**PALAVRAS-CHAVE:** educação brasileira; reforma do ensino; escola única; escola do trabalho; escola-comunidade.

*"Com a reforma se colocou o Brasil na vanguarda do movimento universal pela renovação da escola, e se marcou, na história do Brasil, uma etapa análoga à da independência e à da abolição."*

(José Getúlio Frota Pessoa)

---

\* Artigo elaborado com base em duas publicações anteriores, ambas resultantes de pesquisa realizada no Instituto de Estudos Brasileiros da USP - Arquivo Fernando de Azevedo: *A Reforma Fernando de Azevedo: Distrito Federal, 1927-1930*. São Paulo, FEUSP, 1982 (Série Estudos e Documentos, vol. 20) e *Fernando de Azevedo: a educação como desafio*. Brasília, MEC/INEP, 1986 (Primeiro lugar no Concurso "Prêmio Grandes Educadores Brasileiros" de 1985).

<sup>(1)</sup> Professor Associado do Departamento de Filosofia da Educação e Ciências da Educação da Faculdade de Educação da USP.

Hoje, as palavras em epígrafe soam exageradas. Mas, no contexto da efervescência política e cultural dos anos 20, proferidas por alguém que teve participação intensa nos movimentos de renovação educacional, revelam-nos o espírito que animou os denominados pioneiros da Educação Nova. Considerada um marco na história da educação brasileira, o que foi, na verdade, a Reforma Fernando de Azevedo? Que considerações críticas poderíamos fazer sobre a mesma?

### 1. A Reforma

Durante toda a Primeira República foi particularmente aguda a dicotomia - apontada por Fernando de Azevedo - entre a formação das elites e a educação do povo, duas faces da mesma moeda, mas tratadas como problemas distintos.

Expressão inequívoca dessa dicotomia foi a dualidade de sistemas educacionais então vigente: de um lado, o sistema federal, preocupado com a formação das elites por meio dos cursos secundário e superior; de outro lado, os sistemas estaduais, encarregados de organizar e manter a educação das camadas populares nos cursos primário e técnico-profissional. Na verdade, ambos funcionavam de forma precária, muito distantes de cumprir as suas propaladas finalidades sociais: no âmbito federal, as sucessivas reformas educacionais impostas pelo Executivo, com autorização do Legislativo - que assim abriu mão da sua competência constitucional - não conseguiram estruturar um ensino secundário regular, nem organizar um ensino universitário de fato; quanto aos estados, a falta de recursos era o pretexto para deixar o ensino primário e o técnico-profissional no mais completo abandono.

Tal problema, a dicotomia entre a formação das elites e a educação popular, esteve no centro dos inúmeros debates promovidos por educadores na década de 20. Importante estímulo a esses debates e à busca de soluções para os graves problemas educacionais da época foi a fundação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924.

Era grande o desejo de mudança. Acreditava-se que reformando a educação podia-se revolucionar a sociedade. E o movimento reformista alastrou-se por vários estados, liderado por educadores que gravitavam em torno da ABE, entre os quais destacaram-se os seguintes: Lourenço Filho, no Ceará (1923); Anísio Teixeira, na Bahia (1925); Francisco Campos e Mário Casassanta, em Minas Gerais (1927) e Fernando de Azevedo, no Distrito Federal (1927).

Fernando de Azevedo dirigiu a Instrução Pública do Distrito Federal de janeiro de 1927 a outubro de 1930, quando deixou o cargo por força da deposição do presidente Washington Luís. Independentemente de ter alcançado ou não os seus objetivos, Fernando de Azevedo conseguiu envolver toda a opinião pública no debate educacional e, mais do que isso, forçar a todos a uma tomada de posição favorável ou contrária à reforma. Para confirmar tal afirmação, se nada mais houvesse, bastariam as cerca de sete mil notícias publicadas na imprensa da época sobre a sua administração.

Sem sombra de dúvida, a administração Fernando de Azevedo à frente da Instrução Pública do Distrito Federal esteve longe de ser tranqüila. Logo de saída, apesar do crédito de confiança quase unânime aberto pela opinião pública, surgiram algumas restrições ao fato de que o governo do Distrito Federal só encontrasse em outras paragens técnicos capazes de dar solução aos problemas educacionais da capital da República. Se por um lado, segundo alguns, "a grande causa" estava "confiada a um apóstolo clarividente" (*A Pátria*, 18-01-27), por outro lado, para outros, o que intrigava no caso era que o prefeito, Sr. Antônio Prado Jr., só encontrasse em São Paulo "quem entenda de instrução" (*Correio da Manhã*, 08-02-27).

### O censo escolar

Primeira iniciativa de Fernando de Azevedo, a realização do censo escolar como ponto de partida da reforma dividiu inapelavelmente a opinião pública. O *Correio da Manhã*, o *Jornal do Brasil*, *A Manhã* e, principalmente, o *Globo* posicionaram-se radicalmente contra o censo. Os argumentos iam desde a

impropriedade de se chamar mais um técnico paulista - Sud Menucci - para dirigir o censo até a defesa pura e simples de que o mesmo era desnecessário. O último argumento apoiava-se na afirmação de que as projeções do recenseamento geral de 1920 poderiam perfeitamente indicar quantas crianças em idade escolar estavam fora da escola.

O *Globo*, que empreendeu a campanha mais sistemática e persistente contra o censo, chegou a publicar tabelas relativas ao número de crianças em idade escolar, projetadas com base no recenseamento de 1920.

A transcrição de uns poucos trechos é suficiente para aquilatar o nível da campanha movida contra o censo:

- ☐ *Correio da Manhã*: "A instrução pública do Distrito Federal é um caso muitíssimo sério. Não pense, pois, o Sr. Prado Jr. que a visita de sucessivos técnicos paulistas, especializados ou não no assunto, possa consertar, com facilidade, aquele pandemônio. Francamente, teria sido muito mais fácil ao Sr. Fernando de Azevedo, antes de mandar vir o homem da Paulicéia, consultar os dados do recenseamento do Distrito Federal" (25-02-27); "Toda gente sabe que o Rio tem falta de escolas. Para prová-lo não é preciso esperar o recenseamento escolar" (18-03-27).
- ☐ *A Manhã*: "A resolução irrefletida do novo diretor de dar início imediato a outro recenseamento sem indagar se o trabalho encontrado satisfazia (...) produziu desalentadora impressão" (20-03-27).
- ☐ *O Globo*: "Não passa de uma dispendiosa e prejudicial fantasia o plano do recenseamento escolar (...). O Globo oferece ao Sr. Prefeito, e de primeira mão, todos os elementos do Rio escolar (...). Recenseamento escolar para quê? Não há quem nos possa responder; não há dialética que justifique tamanho contra-senso de administração" (20-03-27).

Não faltaram, porém, jornais que assumiram uma posição nitidamente favorável ao censo. Entre estes podem ser citados *A Pátria*, *A Rua*, *O Brasil*, *O Imparcial* e *A Noite*. Vejamos alguns dos seus argumentos:

- ▣ *A Pátria*: "Basta dizer que para agir conscientemente nessa matéria era preciso, antes de tudo, o recenseamento da população escolar. Sem essa condição, todo e qualquer plano, mesmo bem orientado, ou produziria resultados insignificantes ou falharia, apesar das novas despesas necessárias à sua realização" (18-01-27).
- ▣ *O Imparcial*: "Excelente, não há dúvida, a idéia do recenseamento da população infantil em idade escolar. Do conhecimento exato do número de crianças dessa cidade depende o êxito de uma sábia política pedagógica (...)" (10-03-27).

Em várias entrevistas à imprensa, Sud Menucci procurou justificar a necessidade do censo. Para ele, a projeção do recenseamento de 1920, além de não levar a dados rigorosos, não permitiria identificar os locais mais adequados para a instalação de novas escolas.

Finalmente, em 23 de março de 1927, com o concurso da aviação do Exército, que lançou folhetos convocando a população para colaborar, e de grande parte da imprensa, que publicou apelos no mesmo sentido, teve início o trabalho censitário.

No decorrer dos trabalhos, o otimismo tomou conta da maioria, inclusive de jornais que haviam se manifestado contra o censo: para o *Jornal do Brasil*, "o êxito do primeiro dia excedeu todas as expectativas"; segundo a *Gazeta de Notícias*, "correu admiravelmente o primeiro dia dos trabalhos"; conforme o *Correio da Manhã*, "o magistério carioca desincumbiu-se galhardamente de sua missão"; *O Brasil* carregou nos adjetivos: "A população carioca, culta e cavalheiresca como sempre, colaborou eficazmente para o recenseamento infantil".

Sud Menucci mostrou-se insuperável nos elogios às professoras: "As professoras do Distrito Federal são modelares e é grato trabalhar e vencer com essas sacerdotisas do bem" (*Jornal do Brasil*, 24-03-27).

Pouco mais de um mês depois, no dia 29 de abril, foram publicados os resultados: de 141.123 crianças em idade escolar, 89.960 (63,7%) freqüentavam a escola, ao passo que 51.163 (36,3%) estavam excluídas da mesma.

À falta de escolas para cerca de um terço das crianças acrescentava-se a precariedade das instalações escolares existentes, como o atestam as seguintes manifestações da imprensa, selecionadas entre muitas outras: "Não exageramos afirmando que na maioria as escolas públicas se acham instaladas em edifícios ainda em condições muitíssimo inferiores às dos prédios da Favela" (*O Brasil*, 03-02-27); "Muitas das aulas públicas funcionam em pardieiros de todo o ponto impróprios às nobres funções que neles se exercem" (*O Jornal*, 23-02-27); "Tudo que é casa velha, inutilizada, imprópria para aluguel, imunda e em ruínas, é aproveitada para escola pública" (*Jornal do Brasil*, 03-04-27).

Fernando de Azevedo demonstrava ter plena consciência da situação. E sempre que tinha oportunidade - em entrevistas, discursos, etc. - insistia na afirmação de que o que existia não podia continuar, na defesa da necessidade de reconstrução total de toda a legislação e de todo o aparelho de ensino, como única saída para suplantar as condições caóticas a que fora relegada a instrução pública no Distrito Federal, ofensivas "ao próprio decoro político da nação".

Até outubro, Fernando de Azevedo e seus auxiliares dedicaram-se à elaboração do projeto de reforma que seria enviado ao Conselho Municipal. Uma reforma radical, capaz de dotar a capital da República de um sistema de ensino que não ficasse nada a dever aos das nações mais desenvolvidas, que colocasse o Brasil na vanguarda do movimento de renovação da escola, conforme não se cansavam de repetir os seus idealizadores.

## No Conselho Municipal

O projeto de reforma da instrução pública foi enviado ao Conselho Municipal no dia 4 de outubro de 1927. Acompanhava-o mensagem do prefeito Antônio Prado Jr. justificando a proposta nos seguintes termos: "Uma legislação difusa e fragmentária, como a que possuímos, sem unidade e sem diretriz, desorienta o administrador, que não pode encontrar em muitas dezenas de pequenas leis, que se atropelam e se contradizem, o espírito de coordenação, indispensável a qualquer sistema de organização escolar. Sem um código íntegro, dentro do qual estejam bem estipulados os deveres e direitos de cada um e delineada uma orientação pedagógica e social, para a qual todas as instruções convirjam, ou da qual todas derivem, não é possível obter de um aparelho escolar nenhum proveito prático. As leis forjadas sem espírito de síntese e sem convergência a um ideal educativo, tornam-se sempre, em vez de úteis, nocivas à coletividade. Por elas se criam serviços e instituições parasitas que sobrecarregam a máquina administrativa e entorpecem a obra social de educação" (*A Pátria*, 05-10-27).

Em 22 de outubro, atendendo a convite das comissões reunidas de Orçamento, Justiça e Instrução, que analisariam o projeto, Fernando de Azevedo esteve no Conselho Municipal. Durante cinco horas, respondeu a todas as questões, justificando e explicando pormenorizadamente a proposta de reforma, procurando vencer as resistências. Estas, paradoxalmente, partiam de modo especial dos intendentês da situação, que se viram atingidos em seus privilégios. O principal ponto de discórdia parecia ser a questão da nomeação dos professores: os intendentês pretendiam continuar interferindo com indicações pessoais, mas o Diretor Geral mantinha-se irredutível na defesa da seleção dos professores por concurso público.

Fazendo eco às discussões no Conselho Municipal, a imprensa continuou dividida. Na oposição, novamente *O Globo*: "*O Globo* está onde sempre esteve, combatendo as reformas fictícias. No empenho de que iniciemos um século mais eficaz de ensino é que este jornal manterá sua atitude inflexível de crítica aos projetos superficiais e burocráticos, que tendem a transformar, entre outros, o

problema da instrução, no mínimo, num campo profissional de candidatos a empregos" (16-10-27).

Outros jornais, a maioria, saíram em defesa do projeto: "O programa de Fernando de Azevedo corresponde integralmente às necessidades imperiosas do principal centro civilizado da Nação" (*Pela Pátria*, 20-10-27); "Tudo, enfim, obedece ao que há de mais novo no terreno da pedagogia, conforme disse o diretor de instrução" (*O Brasil*, 23-10-27); "Cremos que o Distrito Federal, sede do governo da República, vai ter uma organização escolar digna da nossa cultura" (*A Pátria*, 03-11-27).

Enquanto isso, no Conselho Municipal, estabelecia-se o impasse: de um lado, os oposicionistas e independentes apoiavam a reforma; de outro, os situacionistas faziam oposição cerrada, na tentativa de obter vantagens. Aparentemente, as discussões haviam chegado a um beco sem saída e a aprovação da reforma até o final do ano - para a implantação a partir do início de 1928, como pretendia a administração - parecia fora de cogitação, já que nenhuma das duas partes dava sinais de ceder em suas posições.

No dia 12 de novembro, Fernando de Azevedo, radicalmente avesso a qualquer transação, veio a público com uma explosiva nota, cujo teor pode ser avaliado pela conclusão: "O diretor de Instrução elaborou um projeto de lei e o ofereceu ao Conselho Municipal, atendendo a um convite com que o honraram as comissões reunidas de Instrução, Justiça e Orçamento. Se nada vale, deve ser rejeitado; se tem defeitos, deve ser emendado; se é obra digna de apreço, deve ser aprovada. Supor o Diretor de Instrução Pública capaz de ceder a qualquer pressão ou transação é desconhecê-lo, senão injuriá-lo. A delicadeza com que acolhe todos os pedidos, o empenho que tem revelado em atender, quando possível, a pressões legítimas, dentro da lei e do interesse público, e a vontade em que estava e está de obter a colaboração dos Srs. intendentes, com todo o respeito devido ao alto poder legislativo, não chegaram nunca a disfarçar a firmeza, em que sempre se manteve, de defender inflexivelmente, antes de tudo, os direitos de seus subordinados e os superiores interesses do ensino, no momento em que todas as forças livres e

conscientes se empenham desinteressadamente nessa obra de idealismo construtor projetada na reforma de Instrução Pública" (*A Manhã*, 13-11-27).

Se com sua nota, divulgada no momento em que atingiam o auge os boatos sobre a sua renúncia - alimentados pelos jornais *O Globo* e *O Brasil*, mas categoricamente desmentidos pelo Sr. Prefeito - Fernando de Azevedo pensava demover os intendentess de sua obstinada resistência, estava muito enganado. Aproximava-se o fim do ano e a reforma nada de ser aprovada. Entretanto, um fato novo haveria de salvar a administração pelo gongo. E a solução viria mediante o que se pode chamar de "golpe de mestre" de um intendente independente, aparentemente sem nenhum compromisso com o governo municipal: Maurício de Lacerda, desde o início simpático à reforma, obteve o apoio de outros intendentess para obstruir o orçamento de 1928 e formulou a questão da seguinte forma: "Ou passa a reforma de ensino ou não haverá orçamento" (*Gazeta de Notícias*, 26-11-27).

Contudo, mais um mês seria necessário para que se chegasse a bom termo. Finalmente, diante do impasse e da ameaça de serem responsabilizados pela não aprovação do orçamento, os intendentess chegaram a um acordo: tanto a reforma quanto o orçamento foram aprovados. Era o dia 26 de dezembro, todos ainda imbuídos do espírito natalino.

A aprovação da reforma foi saudada pela imprensa no dia seguinte: "Parabéns, crianças!" (*A Pátria*); "Vitoriosa, finalmente, a reforma de instrução! Contra a vontade dos políticos nefastos do Distrito, que o votaram vencidos e humilhados, o Conselho aprovou, ontem, o substitutivo da Comissão Especial, que respeita integralmente a substância do anteprojeto" (*A Esquerda*).

A lei da reforma - 14 partes, 38 títulos, 41 capítulos e 423 artigos - pretendia ordenar todas as questões relativas ao ensino de responsabilidade do governo do Distrito Federal. Praticamente nada que fosse do interesse da administração da Instrução ficara excluído, como se pode perceber pela leitura das 14 partes e dos 38 títulos, cujos assuntos vão elencados:

1. *Do ensino em geral*: da compreensão do ensino público; da direção, orientação e fiscalização do ensino; do ensino privado.
2. *Do ensino público primário*: do caráter e finalidade do ensino primário; do cadastro escolar; dos estabelecimentos públicos primários.
3. *Do ensino normal*: das escolas normais.
4. *Do ensino técnico-profissional*: das escolas profissionais em geral; da Escola Tecnológica de mestres e contramestres; do laboratório de psicotécnica e orientação profissional; do ensino profissional masculino; do ensino profissional feminino; das fundações particulares.
5. *Do ensino doméstico*: das escolas domésticas.
6. *Dos cursos populares noturnos*: da sua finalidade e organização.
7. *Da educação musical nas escolas públicas*: da organização e desenvolvimento da cultura musical.
8. *Da higiene física do aluno e da higiene escolar*: da educação física e sua organização; da inspeção médica e dentária escolar; da assistência higiênica das crianças; da escola primária e higiene infantil; da assistência social e alimentar; das edificações e instalações escolares.
9. *Das escolas especiais para educação de anormais*: da sua natureza e organização.
10. *Das instituições auxiliares de ensino*: do Boletim de Educação Pública; da literatura pedagógica; das bibliotecas e museus escolares; do cinema escolar e do rádio; do escotismo; do intercâmbio interestadual e internacional escolar.
11. *Das disposições relativas aos funcionários técnicos e administrativos de ensino*: dos direitos e deveres dos funcionários de ensino; das faltas de exercício, das licenças e substituições dos funcionários de ensino.

12. *Do código disciplinar*: das faltas disciplinares e sua repressão; da competência, do processo e do recurso.
13. *Do fundo escolar*: de sua constituição e aplicação.
14. *Das disposições gerais e transitórias*: disposições gerais; disposições transitórias.

### Princípios da Reforma

Foram três os princípios básicos que fundamentaram a reforma, inspirados no ideário da chamada "escola nova": a extensão do ensino; a articulação entre os diferentes níveis e modalidades de ensino; e a adaptação ao meio social e às idéias modernas de educação.

Por meio da *extensão* o que se buscava era tornar a escola acessível a toda a população em idade de freqüentá-la. Para atingir tal objetivo, a reforma concentrou-se em três iniciativas principais:

- a) A redução do ensino primário de sete para cinco anos, com a redistribuição dos professores.
- b) O estabelecimento temporário do sistema de dois turnos, enquanto o número de matriculados excedesse a lotação dos prédios.
- c) A construção de grandes prédios escolares, dotados de amplos espaços e modernos equipamentos.

O que se pretendia com a *articulação* era integrar todas as instituições escolares de responsabilidade do governo do Distrito Federal em um plano único e sistemático de educação pública. Para tanto, foram implantadas as seguintes mudanças: o quinto ano primário passou a assumir um caráter pré-vocacional, como ano de transição ao curso vocacional; passaram a funcionar, anexos às escolas e institutos profissionais, cursos complementares de dois anos de duração, de caráter vocacional e com a função de estabelecer a ligação entre o primário e o técnico-profissional; ao curso profissional de quatro anos - sendo o último de

aperfeiçoamento - só se teria acesso após ter cursado o primário e o complementar. Trata-se de modificações importantes, capazes de acarretar uma mudança significativa em relação à situação anterior, na qual nenhuma articulação se verificava.

A *adaptação ao meio* tornou-se obrigatória tanto no ensino primário quanto no profissional. As escolas primárias passaram a ser de três tipos, em função do meio em que se localizavam: com oficinas de pequenas indústrias no meio urbano; com campos de experiências agrícolas na zona rural; e com museus e oficinas de aparelhos de pesca na zona marítima. Já as escolas profissionais também deveriam organizar-se segundo o próprio meio, especializando-se cada uma delas em determinado ofício.

Eram três as *idéias modernas* de educação às quais as escolas públicas do Distrito Federal deveriam adaptar-se: escola única, escola do trabalho e escola-comunidade ou escola do trabalho em cooperação.

Com referência à *idéia de escola única*, sintetiza o reformador: "O Estado dá, no sistema de educação, um ponto de partida comum para todos, mais ou menos extenso (cinco, sete ou nove anos) conforme as condições sociais e econômicas do meio. É o princípio da escola única (princípio democrático), incluído na reforma. A escola única, isto é, a escola constituída por todos os elementos da sociedade é a base da educação numa democracia social. Mas, como o Estado, para a formação e desenvolvimento do espírito da democracia, tem interesse público nessa 'educação inicial uniforme', obriga todos (daí o princípio da obrigatoriedade) a uma 'formação inicial comum', e como não pode obrigar taxando o ensino (instituído como base comum), torna-o acessível a todos pela gratuidade. A educação inicial deve ser uma para todos (única), obrigatória e gratuita" (*Programa para os Jardins de Infância e para as Escolas Primárias*, p. 7).

A adoção do princípio da *escola do trabalho* era justificada por Fernando de Azevedo a partir da concepção da organização do trabalho como base da sociedade. A escola, como sociedade em miniatura, não poderia deixar de constituir-se sobre as mesmas bases. Além de ser um meio de aprendizagem, o

trabalho manual deveria ensinar a trabalhar, vencendo o preconceito contra ele existente e despertando e desenvolvendo o hábito e a técnica geral do trabalho. No ensino primário, o trabalho haveria de conformar-se ao meio em que se situava a escola - urbano, rural ou marítimo; no curso profissional, partindo da necessidade de especialização de acordo com as demandas do meio, foram organizadas as seguintes escolas, a maioria mediante a reestruturação de estabelecimentos já existentes: Escola Profissional Agrícola; Escola Profissional em Madeira, Madeira Artística e Obras Anexas; Instituto Profissional Eletrotécnico e Mecânico; Escola Profissional de Artes Gráficas; Escola Profissional Mecânica; Escola Profissional de Construção; além de duas escolas profissionais de pesca.

Para o Diretor Geral, existindo como uma sociedade em miniatura, a escola deveria ensinar aos alunos "a viver em sociedade e a trabalhar em cooperação. O aluno não deve exercer a sua atividade isoladamente, mas, quando possível, em grupos, em que a realização e a responsabilidade de um trabalho sejam atribuídas a vários indivíduos, para se habituarem a agir em cooperação, afirmando a sua personalidade, com o espírito de disciplina coordenador de esforços individuais" (*Programa para os Jardins de Infância e para as Escolas Primárias*, p. 9). Cada classe deveria ser organizada como uma comunidade, com a reprodução das instituições sociais externas na escola, que contaria com caixa econômica, cinema, rádio, jornal, consultório médico, gabinete dentário, etc. Tais instituições contribuiriam para dar substância ao princípio da *escola-comunidade*.

Entretanto, todas essas transformações não poderiam ser implementadas sem professores capazes e dispostos a cumprir sua missão educativa, em permanente atualização. Para tanto, o curso normal também foi reformulado, segundo os princípios gerais da reforma, enfatizando-se sua finalidade profissional, ao mesmo tempo em que se estimulava o aprofundamento da cultura geral enquanto fundamento da cultura profissional. Foram diversos os meios de que lançou mão a reforma no intuito de dinamizar a formação e o exercício profissional do magistério: organização de bibliotecas para professores; instituição de prêmios

para estimular a literatura pedagógica; promoção de cursos de férias; criação do intercâmbio interestadual e internacional de professores, etc.

Vitoriosa a "Revolução de 30", com a intervenção no Distrito Federal, o novo governo procurou para o cargo de Diretor Geral de Instrução Pública alguém que se identificasse com a oposição à administração anterior. O primeiro a ser nomeado foi o professor Osvaldo Orico, que ingerências da política mineira levariam a substituir, poucos dias depois, pelo doutor Raul de Faria, inspetor escolar do Distrito Federal e um dos mais notórios opositores da Reforma Fernando de Azevedo.

Nos poucos meses em que permaneceu à frente da Diretoria de Instrução Pública, Raul de Faria promoveu investigações e inquéritos para apurar possíveis irregularidades da administração Fernando de Azevedo, atingindo seus principais auxiliares. A partir de 1931, porém, como novo Diretor Geral, Anísio Teixeira retomou e aprofundou a reforma, completando-a com a criação de uma universidade, iniciativa a partir da qual a capital da República passou a contar com um completo sistema de ensino, do primário ao superior. Fundada em 1935, com feição democrática e popular, a Universidade do Distrito Federal teria vida curta: em 1939, após inúmeras controvérsias, acabou incorporada à Universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro, por força de ato discricionário do governo do Estado Novo.

## **2. Considerações críticas**

As considerações críticas, aqui desenvolvidas acerca da Reforma Fernando de Azevedo, compreendem uma discussão a respeito dos fins e dos meios da Reforma e da escola dela resultante. Quanto aos fins, interessa-nos discutir sua fundamentação e sua consistência, em atenção às circunstâncias em que foram propostos e em que se verificaria sua realização. Dos meios, cumpre-nos questionar a viabilidade, a eficiência e a adequação aos fins a que estiveram referidos. Ambos, fins e meios, consubstanciados nos princípios da reforma -- extensão, articulação e adaptação ao meio e às idéias modernas de educação -- e

da escola — escola única, escola do trabalho e escola do trabalho em cooperação -- aspectos que configuraram o espírito da Escola Nova.

Uma das primeiras e principais preocupações dos reformadores foi a da extensão do ensino primário a todas as crianças em idade de frequentá-lo. Observe-se, quanto a este ponto, que tal preocupação não era inédita, pois já os defensores da República acalentavam, entre seus objetivos mais caros, a democratização social e a expansão do ensino, com a conseqüente extinção do analfabetismo. Na década de 20, porém, a idéia voltava à tona com renovada intensidade e sob novas formas. Na medida em que se acreditava ser a escola o instrumento mais válido e eficaz para a solução dos problemas políticos, econômicos e sociais do momento, impunha-se a necessidade de trabalhar para a extinção do analfabetismo, e cada reformador ostentava, como objetivo primeiro de suas iniciativas, fazer coincidir o término de sua administração com o fim das deficiências do aparelho pedagógico quanto ao atendimento às crianças em idade escolar.

A extensão do ensino primário tinha seu lugar garantido nas plataformas políticas, nos movimentos sociais e até em clubes que reuniam os detentores do poder econômico, como o **Rotary** e o **Lyons**. Contudo, das elaborações teóricas às medidas práticas, a distância parecia intransponível. A razão de tal defasagem talvez pudesse ser localizada, por um lado, na pouca expressividade dos benefícios político-eleitorais que poderiam advir da ampliação em larga escala do atendimento escolar; e, por outro lado, no fato de que a concretização do objetivo de extinguir o analfabetismo estava na dependência direta dos grupos beneficiários da situação reinante. Conseqüentemente, apesar das numerosas campanhas e do idealismo muitas vezes impetuoso dos especialistas em educação, as taxas de analfabetismo e de absenteísmo escolar estavam longe de ceder.

Entretanto, o que caracterizava os reformadores era, justamente, esse otimismo inquebrantável, imune a vacilações de qualquer espécie, que os fazia converterem-se em verdadeiros apóstolos, missionários portadores da boa nova, em cujos planos de salvação nada permanecia insolúvel ou indefinido. Seus

projetos eram acabados e completos e a tudo ofereciam solução, eficiente e infalível. E isso não apenas em termos educacionais, pois da superação das deficiências existentes no campo da instrução resultaria, inevitavelmente, a salvação nacional, em todos os setores da vida do país. Assim, para o mal da insuficiente **extensão do ensino**, propunha a Reforma Fernando de Azevedo cinco remédios infalíveis: a construção de prédios em quantidade suficiente e que oferecessem ótimas condições de ensino; a redução do primário e a criação do curso complementar; o desdobramento em turnos; a obrigatoriedade; a gratuidade.

Não se pode discordar da eficiência e da adequação da idéia de construir **prédios escolares** em número suficiente, no que diz respeito à extensão do ensino fundamental a todas as crianças em idade escolar. Não resta dúvida que o simples fato de existirem escolas de fácil acesso, cobrindo determinado território, constitui um fator de estímulo à freqüência, se bem que outros fatores também sejam determinantes, como as condições sócio-econômicas e culturais dos possíveis alunos e dos seus familiares. No entanto, sabemos que uma coisa é planejar e outra, bem diferente, executar os planos. Ou seja, se o Distrito Federal dispunha, quando teve início a administração Fernando de Azevedo, de 236 prédios escolares, 147 de aluguel e 89 próprios, o mínimo que se deveria fazer, para o fim da extensão do ensino, seria a substituição dos edifícios alugados, em sua maioria prédios residenciais, inadequados para o ensino, além da construção de um número suficiente de estabelecimentos que permitissem atender às cerca de 50 mil crianças, aproximadamente um terço do total, que não freqüentavam a escola. O que se viu, contudo, foi a construção de nove prédios escolares no quadriênio que vai de 1927 a 1930. Evidentemente, não seria de esperar que tivessem sido construídos 200 novos prédios, quantidade capaz de resolver amplamente o problema, mas, se a educação fosse realmente levada a sério, não haveria porque não oferecer escolas suficientes para satisfazer as necessidades mínimas da população, de forma sistemática e continuada, independentemente dos interesses dos eventuais administradores do ensino e do país e de reformas esporádicas.

Difícilmente a simples **redução do ensino primário** de sete para cinco anos de duração poderia contribuir para a extensão da instrução básica. Não o poderia pela disponibilidade de um maior número de professores, liberados pela extinção do sexto e do sétimo anos, uma vez que foram criados os cursos complementares, exigindo novos professores e anulando, portanto, essa disponibilidade. Possivelmente, a redução permitiria o aproveitamento das salas desocupadas com as séries iniciais, o que acarretaria a possibilidade de um aumento de matrículas nos primeiros anos. Tratava-se, no entanto, de uma providência de eficácia temporária, rapidamente superada pelo crescimento da população em idade escolar. Cabe, além disso, observar que a redução de dois anos haveria de refletir de modo negativo sobre a qualidade do ensino. Quanto a isso, não procede a alegação de que as séries eliminadas seriam compensadas pela criação do curso complementar, uma vez que este não gozava do mesmo caráter de universalidade e obrigatoriedade inerente ao primário.

Igualmente cômoda e paliativa seria a providência de **desdobrar o dia letivo em dois turnos**, de modo especial por criar um precedente perigoso, que resultaria no sucessivo aumento do número de turnos, com a conseqüente redução das horas diárias de aula, prejudicando, também neste caso, a qualidade do ensino.

Por sua vez, a **obrigatoriedade** e a **gratuidade** não deixavam de ter escassa eficiência. A primeira, principalmente por ser praticamente inviável o controle do seu cumprimento, mas, também, por não ser este o caminho mais indicado para fazer crescer o índice de freqüência. A segunda, porque, apesar de necessária e útil, teria uma amplitude restrita, na medida em que não era acompanhada de providências tendentes a suprir outras condições, particularmente as sócio-econômicas, indispensáveis para a freqüência à escola.

Em razão do exposto, as medidas propostas e efetivadas com o objetivo de estender o ensino a todas as crianças em idade escolar mostraram-se totalmente ineficazes, como se pode observar pelos dados de 1932. Com efeito, naquele ano, de 196.734 crianças de 6 a 12 anos, 58.372 não eram atendidas pelo sistema escolar, números que, comparados com os de 1927, respectivamente 141.123 e

51.163, fornecem prova irrefutável de que a tão propalada extensão do ensino não se consumou, a não ser muito timidamente (Cf. Anísio Teixeira. *Educação pública: administração e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Oficina Gráfica do Departamento de Educação, 1935, p. 119-21). Se levarmos em conta que, de 1931 a 1932, a clientela do ensino particular cresceu de 16.641 para 45.656 alunos, ficará ainda mais evidente a conclusão de que, no período da Reforma, praticamente inexistiu a extensão do ensino público. Acrescente-se, também, que os dados referidos correspondem à matrícula inicial, modificando-se acentuadamente a situação se considerarmos os índices reais de frequência.

Na verdade, não se pode negar que a **articulação** entre seus componentes constitui condição necessária à própria existência de qualquer sistema. Não poderia ser diferente no que concerne ao sistema escolar. Pretendiam os reformadores coordenar entre si as peças do aparelho pedagógico, de modo a construir um todo orgânico, tanto no seu arcabouço legal quanto em sua estrutura técnica e física. Daí terem estabelecido a articulação entre os diversos níveis e modalidades de ensino como o segundo princípio importante do movimento reformador. Houve de fato uma articulação, predominantemente no sentido vertical. Articulou-se, formalmente embora, o primário ao técnico-profissional, intermediados que foram pelo curso complementar; articularam-se os cursos profissionais afins, mediante a especialização de escolas e institutos e o estabelecimento do curso propedêutico de dois anos. Entretanto, o mesmo não ocorreu em relação aos diversos institutos e escolas, e muito menos se cogitou de articular ou equiparar os dois sistemas paralelos de ensino, o federal e o municipal, sendo que aos egressos dos cursos técnico-profissionais só era permitido continuar seus estudos, em nível superior, se cursassem o secundário.

Talvez o aspecto mais interessante, se não original, da reforma educacional promovida no Distrito Federal, tenha sido o princípio da **adaptação da escola ao meio**. Em última análise, caberia à escola contribuir para tornar o indivíduo realizado, feliz. E a felicidade, para os reformadores, nada mais seria do que a conquista do equilíbrio entre o ser humano e a natureza e entre o indivíduo e a

sociedade. Equilíbrio que resultaria da adequação do homem ao seu meio específico, para o qual caberia à escola oferecer-lhe os meios necessários. Nada mais lógico, portanto, do que a adaptação da escola aos meios característicos do Distrito Federal -- marítimo, rural e urbano. A escola da Reforma faria do homem do mar um pescador, do homem do campo um agricultor e do homem da cidade um operário, proporcionando-lhes a felicidade resultante dessa adequação; coibia, dessa forma, as aspirações que ultrapassassem os estreitos limites desses meios. Além disso, fazia coincidir a realização individual e social com a consciência do cumprimento do dever -- e este, plenamente identificado com as determinações dos detentores do poder político -- relegando a um plano muito inferior a consciência relativa aos direitos individuais e sociais. Dificilmente seria possível uma proposta mais imobilista, mais contrária ao dinamismo que preside a convivência humana. Nada mais próximo dos interesses políticos, econômicos e culturais dominantes, apesar da aparência e das alegações progressistas dos reformadores.

A adaptação da escola às idéias modernas de educação, outro princípio da Reforma, permite-nos observar, no âmbito cultural, a penetração no Brasil dos anos 20, especificamente no que diz respeito às reformas educacionais, de idéias vigentes na Europa no período anterior à primeira guerra mundial. A leitura de Fernando de Azevedo e de outros educadores, bem como da legislação e dos programas escolares oficiais propostos pelo movimento renovador, traz-nos à consideração algumas idéias predominantes, principalmente se levarmos em conta a freqüência com que aparecem. É o caso, por exemplo, da supervalorização do novo, do moderno, muito em voga na passagem do século, em consonância com a idéia de progresso indefinido. O que é novo, o que é moderno, pelo simples fato de sê-lo, é melhor e traz o progresso, que deve ser acompanhado pela escola.

Basicamente, na obra de Fernando de Azevedo, reduziram-se a três as idéias modernas de educação: escola única, escola do trabalho e escola-comunidade ou escola do trabalho em cooperação.

Com o princípio da escola única, segundo os reformadores, pretendia-se democratizar a educação, na medida em que, respeitadas as diferenciações

regionais, oferecia-se a mesma escola a toda a população escolar. A rigor, entretanto, tratava-se de uma democratização apenas aparente, por duas razões principais: a primeira, porque se atingia a população escolar, tentando formá-la para a democracia, mas isso era feito por meio de métodos pouco democráticos, quando não francamente antidemocráticos; a segunda, porque, na prática, eram esquecidas as crianças em idade escolar que não freqüentavam a escola e, além disso, à própria população escolar não era oferecida, no sistema municipal, outra alternativa posterior ao primário que não os cursos complementar e técnico-profissional. Portanto, embora a democratização da educação constituísse uma das preocupações fundamentais dos reformadores, ao menos em suas manifestações públicas, a dualidade de sistemas continuava reforçando, na prática, a discriminação entre as diversas camadas da população: enquanto o caminho das elites começava no primário particular, continuava no ginásio federal e acabava na faculdade, a trajetória das classes populares, e assim mesmo apenas daqueles dos seus filhos que tinham acesso à escola, limitava-se ao sistema regional: primário, complementar e técnico-profissional. Em suma, o sistema municipal do Distrito Federal atendia a uma clientela específica e não tinha como ser democrático, a não ser que como tal se entenda um atendimento mais extensivo, embora reduzido a um setor particular da população, ou uma democratização dos processos de ensino, o que na prática também não ocorreu. Nesse sentido, o que se buscava era ensinar a todos mediante os chamados métodos pedagógicos modernos, orientando-os indistintamente para os cursos técnico-profissionais. Procurava-se, aparentemente, reagir contra o ginásio de humanidades, e o instrumento dessa reação era a formação técnico-profissional, a favor da qual desenvolvia-se intenso trabalho de proselitismo. A verdade é que se pode falar mais em direcionamento do que em democratização, na medida em que a escola da Reforma -- fundamentalmente, a escola do trabalho -- destinava-se a uma determinada faixa populacional, a mais pobre, continuando o ginásio como o conduto normal das elites para o curso superior. Buscava-se, e assim mesmo de forma limitada, aparelhar melhor a escola popular, torná-la mais eficiente, o que aparentava um serviço às classes populares, mas no fundo acabava atendendo aos interesses dos

próprios setores dominantes e de sua sustentação no poder. É nesse contexto que podem ser compreendidas as chamadas **instituições auxiliares de ensino** como os museus e bibliotecas, o cinema escolar e o rádio; bem como os programas de assistência médico-dentária, social e alimentar, cuja importância de forma alguma pode ser menosprezada. Da mesma perspectiva também pode ser encarada a **moralização** da administração, que se verificou no terreno da seleção de funcionários para a Diretoria de Instrução, promovendo-se concursos para todos os cargos, não obstante as críticas levantadas à sua proliferação e as suspeitas a que, vez por outra, foram submetidas algumas bancas e exigências das provas.

O aludido direcionamento torna-se ainda mais evidente quando se considera aquele que foi, talvez, o princípio mais característico que a Reforma tentou impor à educação, qual seja a **escola do trabalho**. O conceito de escola do trabalho é mais compreensivo que o de escola ativa, embora ambos sejam, geralmente, utilizados indistintamente. Não se tratava da atividade pela atividade, nem mesmo da atividade entendida apenas como método de aprendizagem. Na escola do trabalho, ao mesmo tempo em que, trabalhando, o aluno aprendia as matérias escolares, também se aperfeiçoava no próprio trabalho, adquirindo gosto por ele e preparando-se para a escolha e a especialização em determinada profissão. Pode-se discutir o objetivo da educação pelo trabalho e para o trabalho, no caso específico do Distrito Federal na época da Reforma, enquanto imposto a determinado setor da população e limitador da realização individual, encarada esta, a um só tempo, como causa e efeito do que há de mais característico no ser humano, o exercício do pensamento crítico e da ação correspondente. Não se pode, todavia, negar que seja o princípio da escola do trabalho o que mais identifica a Reforma Fernando de Azevedo, assim como não se pode desconhecer-lhe o caráter pioneiro e inovador em termos de Brasil.

Em absoluto, esse reconhecimento não nos isenta do questionamento acerca do que foi feito desse pioneirismo e dessa inovação. Esta questão nos conduz a dois pontos críticos da Reforma Fernando de Azevedo, talvez de qualquer reforma. O primeiro é que a renovação educacional, através de uma reforma

encabeçada por uma pessoa ou uma administração, ao invés de constituir-se em processo constante e inerente ao próprio sistema, produz o que se poderia chamar de rompante momentâneo: encerrada a administração, cessa a reforma e tudo volta a ser como antes, na espera de um novo reformador. É o que se verificou no caso do Distrito Federal, apesar da luta de Fernando de Azevedo no sentido de modificar a mentalidade educacional e criar um novo espírito pedagógico, fundado no entusiasmo magisterial e na atualização permanente.

Talvez a razão principal desse fato resida no que considero o segundo ponto crítico da Reforma: propondo embora a adaptação da escola ao meio, foi ela própria adequada à realidade do Distrito Federal da época, particularmente à situação educacional? Parece ter sido mais uma veste, perfeitamente talhada, segundo os últimos figurinos da moda, lógica e doutrinariamente coerente e proporcional, com que se procurou vestir um corpo capenga e disforme. A confirmar esta conclusão temos o depoimento insuspeito de Anísio Teixeira que, em 1931, ao assumir o cargo que fora de Fernando de Azevedo e examinar mais profundamente a situação, perdeu a *"ilusão dos planos integrais e perfeitos, desenvolvidos a golpes de lógica e de doutrina"*, sendo obrigado, pela realidade contraditória, a *"planos desiguais para a conquista de uma progressiva coerência de todo o sistema"* (Cf. *Educação pública...* Cit., p. 103).

O mesmo procedimento -- elaboração de um modelo teórico ao qual se procurou amoldar a realidade -- parece ter presidido à proposta e à tentativa de realização do último princípio da escola da Reforma, a **escola-comunidade** ou **escola do trabalho em cooperação**. Em termos gerais, concebia-se a sociedade de forma monolítica, não raras vezes identificada com o próprio Estado, cabendo à escola colocar-se a seu serviço, enquanto socializadora do indivíduo e como instrumento de transformação da própria sociedade. Ao lado da questionável dicotomia que essa concepção parece introduzir nas relações entre escola e sociedade, é evidente a contradição: como poderia a escola ser agente de transformação social enquanto instrumento da própria sociedade? A solução era apresentada mais ou menos nos seguintes termos: enquanto instituição, a escola

socializa o indivíduo de acordo com os interesses dominantes, mas, como centro de estudos acerca da realidade dinâmica, contribui para desenvolver os educandos e, através deles, transformar a sociedade. Considerando-se, porém, os produtos do conhecimento transmitidos na escola como resultados quer do dinamismo social, quer de intuições individuais, ou mesmo da interação entre ambos, ressurgirá a dúvida a respeito do papel da escola.

Extremamente reveladora da função que a Reforma tentou impingir à escola, a pretexto de atribuir-lhe uma "*finalidade eminentemente social*", foi a tentativa de impor uma feição empresarial e uma feição militar à educação. A primeira, por meio das instituições de ordem econômica -- caixas econômicas, caixas escolares, cooperativas de consumo, de produção industrial e outras -- introduzidas na escola como forma de preparar o indivíduo para a vida social; a segunda, através da ênfase atribuída à educação moral e cívica, ao escotismo escolar, aos pelotões de saúde e à educação física obrigatória, em que era muito solicitada a colaboração do Ministério da Guerra.

Restringindo-nos mais propriamente ao encaminhamento da Reforma, pode-se constatar até que ponto as contradições sociais se revelaram através do aparelho administrativo e pedagógico do Distrito Federal. Ressentiu-se a administração que foi de 1927 a 1930 de um acentuado centralismo, caracterizando-se por tendências autoritárias e paternalistas, refletindo, de uma parte, o sistema de governo imperante e, de outra, a própria personalidade do Diretor Geral, que não cabe discutir nos limites deste artigo. Tais tendências desmentiram na prática todo o arcabouço teórico montado em torno dos novos fins da educação e da escola, dos novos métodos de ensino centrados no educando, do ensino experimental, do autogoverno, da participação dos pais na administração da escola, etc. Na realidade, o ponto de partida e de chegada de todas as decisões e iniciativas educacionais no Distrito Federal localizava-se no gabinete do Diretor Geral. E as decisões eram, geralmente, irrecorríveis, escudadas numa espécie de consciência maniqueísta que identificava nos eventuais contestadores, opositores

ou meros discordantes, perigosos antipatriotas, defensores de interesses pessoais escusos e subalternos.

Evidentemente, as considerações críticas aqui expressas não permitem uma conclusão definitiva acerca da Reforma, mesmo porque esta se integra em um movimento muito mais amplo. Uma análise mais exaustiva do contexto mais amplo, do que veio antes e depois, seria necessária para uma avaliação mais rigorosa. Creio, contudo, não incidirmos em erro, e em tal juízo estaremos de acordo com análise posterior do próprio reformador, ao julgarmos que o seu mérito está mais na mobilização de forças morais, no *"movimento de idéias e de opiniões"*, na *"extensão do campo que abrangeu"*, na influência que exerceu em outras unidades da Federação e no pensamento educacional posterior, bem como no seu caráter radical e compreensivo, expresso através de um código completo e coerente, em que as questões técnicas foram resolvidas *"em função de uma nova concepção da vida e de cultura"*, voltada *"para uma civilização industrial"*, do que na real solução dos problemas educacionais concretos do Distrito Federal.

Assim julgando, estaremos de pleno acordo com o próprio reformador que, implicitamente ao menos, autoriza-nos a concluir pela existência de uma defasagem entre a movimentação de idéias e as realizações concretas, embora estas de forma alguma tenham sido desprezíveis, principalmente se comparadas com as de administrações anteriores. Tal avaliação, entretanto, não nos exime de questionar o real valor das idéias divulgadas e, de modo especial, a eficácia dos discursos teóricos, quando não convertidos em medidas práticas, em termos administrativos. Apesar de caudatária da doutrina, compete à prática administrativa ultrapassar e informar a teoria, sob pena de uma alienação contraproducente. Assim sendo, a Reforma Fernando de Azevedo teve inegáveis méritos, que teriam sido mais expressivos se mais decisiva a sua intervenção na realidade educacional da época, condição que estava na dependência de interesses mais amplos e, portanto, de alcance limitado por parte da Diretoria Geral de Instrução Pública. Esta conclusão leva-nos a encarar com reservas a afirmação de Nagle de que as reformas educacionais do fim da década de 20 -- por substituírem um modelo

político por um modelo pedagógico – tenham representado a mais profunda mudança da história da educação brasileira. Em última instância, apesar da riqueza de suas idéias pedagógicas, não obstante o idealismo dos reformadores, teve a Reforma Fernando de Azevedo uma finalidade política: instituir a escola a serviço do Estado e, mais que isso, do poder político dominante, atribuindo-lhe como um dos seus fins principais, nas palavras do próprio reformador, "*enraizar o operário às oficinas, o lavrador à terra e o pescador às praias*".