

**A INSTALAÇÃO DO SERVIÇO DE INSPEÇÃO ESCOLAR
NA PROVÍNCIA DE SÃO PAULO (1835-1887)**

Implementation of the school inspection service in the province of São Paulo (1835-1887)

Marco Antonio Rodrigues Paulo*
Mirian Jorge Warde**

RESUMO

O presente artigo aborda a constituição do serviço de inspeção escolar na Província de São Paulo no período entre a implantação da Assembleia Legislativa Provincial em 1835 e os últimos anos do regime monárquico. Nesse trabalho, foram tomadas como fontes – a Coleção de Leis e Decretos da Província de São Paulo (1835 a 1889); as Falas dos Presidentes da Província proferidas anualmente na abertura da Assembleia Paulista (1835 a 1889), e os relatórios dos Inspectores Gerais encaminhados ao Presidente da Província (1851 a 1889). Para dar respaldo teórico a essa análise, foi utilizada as categorias weberianas de organização burocrática.

Palavras-chave: Serviço de Inspeção Escolar; História da Instrução Pública na Província de São Paulo; legislação da educação pública paulista; estrutura administrativo-burocrática paulista.

ABSTRACT

This article discusses the establishment of the school inspection service in the Province of Sao Paulo between the implementation of the Provincial Legislature in 1835 and the last years of the monarchy. In this work, were taken as sources - the Collection of Laws and Decrees of the Province of São Paulo (1835-1889); Speeches of the Presidents of the Province given annually at the opening of the Assembly of São Paulo (1835-1889), and the reports of the General Inspectors presented to the President of the Province (1851-1889). To give theoretical support to this analysis, we used the categories of Weberian bureaucratic organization.

Keywords: School Inspection Service; History of Education in the Province of Sao Paulo; law of public education in Sao Paulo; administrative and bureaucratic structure of Sao Paulo.

Este artigo tem como tema a gênese e a constituição do serviço de inspeção escolar na Província de São Paulo no processo modernização da instrução pública paulista¹. Para tal, retorna à implantação da Assembleia Legislativa Provincial de 1835, verificando os avanços e recuos na instituição daquele serviço.

A partir de meados do século XIX são instituídas, no âmbito da Província de São Paulo, as primeiras medidas que visam racionalizar a administração da instrução pública

* Doutor em Educação: História, Política, Sociedade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professor de História da Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados. E-mail: marodriguespaulo@uol.com.br

** Doutora em Filosofia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Professora de História da Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da UNESP, Campus de Araraquara. E-mail: mjwarde@uol.com.br

¹ Cabe notar que, atualmente, a historiografia da educação considera que a modernização da instrução pública se acelera com a implantação da República, não descartando que o seu processo tenha sido iniciado a partir de meados do século XIX. Corroboram essa premissa os trabalhos de: Carvalho (1986, 1989, 2000), Catani (1989), Hilsdorf (1986), Monarcha (1989, 1999), Souza (1998) e Warde (2003).

paulista. A primeira, nesse sentido, ocorre em 1846, com a promulgação da *primeira lei geral da instrução primaria da Província de São Paulo*, que incide sobre o ensino público e privado, instituindo ainda o seu serviço de inspeção escolar.

Este artigo se vale das categorias weberianas de organização burocrática, segundo as quais a moderna burocracia funciona “a partir de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja, leis ou normas administrativas” (WEBER, 1982, p. 229).

Para Weber (2000), a racionalização do mundo deve ser entendida como um processo de longa duração, cujos primórdios podem ser encontrados com a separação entre magia e religião, com a separação de um mundo animista que avança em direção a um mundo passível de compreensão e de intervenção pelos homens mediante a condução metódica e racional da vida. Assim, segundo esse autor, racionalização significa a estruturação de um modo de pensar e agir, fundamentado no cálculo, na eficácia, na produtividade e no lucro, para o que a organização burocrática funciona estritamente como um meio, um instrumento desse modo (WEBER, 2000). Daí que, a crescente racionalização da sociedade moderna cria as organizações burocráticas.

Para este estudo, foi examinado o arcabouço legislativo instituído pela Província de São Paulo ao longo do Império, com especial atenção às leis e decretos que regulamentam a instrução pública paulista. Este artigo abre espaço também para a fala dos Presidentes de Província e dos Inspectores Gerais da Instrução pública, essenciais para estabelecer o contraponto entre o instituído e o realizado no serviço de inspeção escolar.

Foram utilizadas como fontes: as Coleções de Leis e Decretos da Província de São Paulo (1835 a 1889); as Falas dos Presidentes da Província proferidas anualmente na abertura da Assembleia Paulista (1835 a 1889), e os relatórios dos Inspectores Gerais encaminhados ao Presidente da Província (1851 a 1889).

Entre os autores que estudarem a instrução pública paulista, e que, mesmo brevemente, discutiram a estrutura do serviço de inspeção escolar, estão, respeitando a temática de cada trabalho: Rodrigues (1930), Primitivo (1942), Nascimento (1980), Degani (1973), Tavares (2004), Souto (2005), Paulo (2007) e Paulo, Warde e Panizzolo (2009).

Para efeito deste estudo, contudo, não bastava estudar os trabalhos que tratam dessa temática; era preciso tomar aqueles que discutem especialmente o serviço de inspeção escolar na Província de São Paulo. Nesse sentido, foram utilizados os trabalhos de Rodrigues (1909), Giglio (2001) e Ananias (2005).

1. O serviço de inspeção escolar paulista no Império.

O Ato Adicional de 1834 estabelece mudanças significativas à Constituição do Império outorgada em 1824, entre as quais: a extinção dos Conselhos Gerais e a criação em seu lugar das Assembleias Legislativas Provinciais, que passam a ter a competência de legislar sobre os assuntos pertinentes às Províncias. Entre os assuntos que passam para a responsabilidade das Assembleias Provinciais está a instrução pública. De acordo com o Ato adicional de 1834, as Assembleias Provinciais assumem a incumbência de legislar:

Sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina, os Cursos Jurídicos, Academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral. (BRASIL. Ato adicional de 1834, Art. 10, § 2.º)

Se a Assembleia Provincial ganha a incumbência de legislar sobre a instrução pública, ao Presidente da Província² reserva-se, como “primeira autoridade”³ da Província, a prerrogativa legal de executar e fazer executar as leis promulgadas pelo legislativo provincial.

Assim, a partir das disposições legais de 1834, é possível pensar a institucionalização da administração da instrução pública da Província de São Paulo, e conseqüentemente, a estruturação de seus mecanismos de controle.

A estrutura constituída para o controle da instrução paulista ao longo do Império foi constantemente alterada, expressando uma significativa e constante insatisfação do estado com esse serviço. Entre a criação da Assembleia Legislativa da Província de São Paulo⁴ (1835) e a instituição da Lei nº 88⁵, de 8 de setembro de 1892 nos primeiros anos após a Proclamação da República, propõe-se aqui a compreensão daquelas mudanças no serviço de inspeção escolar em cinco períodos distintos⁶.

1.1. A Inspeção e fiscalização das escolas e exercida pelas Câmaras Municipais (1835-1846)

A Constituição de 1824 enfatiza a função administrativa das Câmaras Municipais. O art. 167 determina que Câmaras Municipais passem a existir “em todas as cidades e vilas ora existentes, e nas mais que para o futuro se criarem”, sendo que a essas “compete o governo econômico e municipal das vilas”. No art. 169 fica previsto que “o exercício de suas funções municipais, formação de posturas policias, aplicação de suas rendas, e todas as suas particulares e úteis atribuições serão decretadas por uma lei regulamentar”. É o que efetivamente ocorre em 1º de outubro de 1828, quando a Assembleia Geral do Império institui o Regimento Interno das Câmaras Municipais, estabelece legislação que complementa a Constituição de 1824 regulando a administração municipal.

Essa legislação define inúmeras atribuições as Câmaras Municipais, entre essas está a inspeção e fiscalização das escolas de primeiras letras, como se verifica em seu artigo 70:

² De acordo com a Constituição de 1824 a prerrogativa de nomear o Presidente da Província era o Imperador.

³ Cabe destacar, que a Lei nº 40, de 03 de outubro de 1834, define as atribuições do Presidente da Província, determinando esse como a “primeira autoridade” da Província, sendo, “... que todos que nela se encontrassem, independente de classe ou graduação, seriam seus subordinados”.

⁴ A partir de sua instalação a Assembleia Legislativa Provincial de São Paulo passa a contar com 36 deputados, eleitos para mandato de 2 anos podendo se reeleitos. (BRASIL. Ato Adicional de 1834). A abertura da Assembleia paulista ocorreu em sala do antigo palácio do governo às 10 horas do dia 31 de janeiro de 1835, onde ocorreu a 1ª sessão preparatória. (SÃO PAULO. Discurso proferido pelo Presidente da Província, Raphael Tobias de Aguiar, na abertura da Assembleia Provincial de São Paulo em 1835, p. 1)

⁵ Sobre o serviço de inspeção escolar paulista nos primeiros anos que se seguem após a Proclamação da República ver o trabalho de Paulo, Warde e Panizzolo (2009).

⁶ A divisão do serviço de inspeção escolar paulista em períodos foi inicialmente proposta por João Lourenço Rodrigues no Retrospecto histórico, texto publicado no Anuário do Ensino do Estado de São Paulo de 1907/1908.

Terão inspecção sobre as escolas de primeiras letras, e educação, e destino dos orphãos pobres, em cujo numero entram os expostos; e quando estes estabelecimentos, e os de caridade, de que trata o art. 69, se achem por Lei, ou de facto encarregados em alguma cidade, ou vida a outras autoridades individuaes, ou collectivas, as Camaras auxiliarão sempre quanto estiver de sua parte para a prosperidade, e augmento dos sobreditos estabelecimentos. (BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828, Art. 70)

Dessa forma, entre 1835 e 1846, ano em que foi instituída a primeira lei geral da instrução pública de São Paulo, a inspecção e fiscalização das escolas foram exercidas pelo poder local. Nesse período, a Assembleia Provincial de São Paulo trava debates vigorosos sobre o arcabouço legal da instrução pública paulista, nos quais é recorrente embates em torno do melhor modelo de inspecção escolar a ser adotado pela Província. Nesses debates, sistematicamente, o trabalho das Câmaras Municipais é colocado sob suspeição e, em regra, o poder local é acusado de não realizar eficientemente a inspecção sobre o aparelho escolar de São Paulo (ANANIAS, 2005)⁷.

As criticas ao desempenho das Câmaras Municipais não se restringem apenas ao poder legislativo; são encontradas comumente nos discursos proferidos pelos Presidentes da Província na sessão anual de abertura da Assembleia Provincial de São Paulo. Como pode ser verificado no discurso do então Presidente da Província Raphael Tobias de Aguiar, proferido em 07 de janeiro de 1841:

Sendo a instrucção primaria a principal fonte de que deve dimanar a felicidade dos povos, porque faz a principal parte da educação moral, cuja direcção deve influir poderosamente na conducta do homem, preparando-o para a vida social, nunca será demizado o desvelo que se empregar em melhol-a. Não nos podemos lisonjear de que o sistema de instrucção primaria, adoptado entre nos, possa produzir bons resultados, não porque não tenham sido as escolas sufficientemente dotadas em proporção das habilitações que se exigem dos Professores, mas porque o methodo d'ensino não é próprio, e os que se dedicão ao magistério não tem pela maior parte a necessária habilidade; e principalmente porque a acção do Governo sobre elles, por meio da ficalisação das Camaras, é mui limitada e quase ineficaz. (SÃO PAULO. Discurso proferido pelo Presidente da Província, Raphael Tobias de Aguiar, na abertura da Assembleia Provincial de São Paulo em 1841, p. 6)

A ineficiência das Câmaras Municipais é apontada como uma das principais causas para o estado deplorável do ensino na Província. Para os Presidentes desse período, os esforços despendidos na organização da instrução pública, estariam sendo anulados pela ineficiência do serviço de inspecção escolar provincial; somente uma vigilância continua e rigorosa, que não se restringisse apenas a observação da frequência dos professores, seria capaz de fazer prosperar a instrução pública da Província.

A preocupação dos legisladores e do governo como o serviço de inspecção escolar se materializa com a instituição da primeira lei geral da instrução primária da Província de São Paulo em 1846.

⁷ Em sua tese de doutorado, A legislação da instrução pública primaria na Província de São Paulo: 1834-1868. Fontes e historiografia, Ananias (2005) examina a legislação da instrução pública primária instituída pela Assembleia Legislativa da Província de São Paulo, entre 1834-1868.

1.2. Inspeção e fiscalização das escolas passa a exercida pelas Comissões de Inspectores (1846-1851)

A Lei nº 34, promulgada em 16 de março de 1846, visa organizar o ensino público e privado da Província, sendo aprovados diversos artigos referentes ao serviço de inspeção escolar. Essa lei foi regulamentada em 25 de setembro de 1846, com a instituição do *Regulamento para comissão inspetora das escolas de primeiras letras*.

A legislação instituída em 1846 determina que em cada povoação, onde houvesse uma escola pública ou particular, fosse criada uma Comissão de Inspectores com a incumbência de fiscalizar regularmente a atuação dessas escolas. As comissões seriam compostas por três cidadãos residentes no município, sendo um nomeado pelo governo e dois pela Câmara Municipal, devendo ser um desses últimos um sacerdote. Portanto, de acordo com essa legislação, o controle direto sobre as escolas e os professores, seria de responsabilidade de um colegiado formado por representantes do governo Provincial, do poder local e da igreja.

O quadro a seguir arrola as atribuições das Comissões de Inspectores.

Quadro 1 - Atribuições das comissões de inspectores (lei nº 34, de 16 de março de 1846)

1º	Inspeccionar as escolas públicas e particulares estabelecidas nas povoações de sua residencia, fazendo ao menos uma visita mensal;
2º	Verificar o numero dos alumnos que frequentão effectivamente a escola;
3º	Examinar a salubridade do local das escolas, e se n'ellas se ensinão regularmente as materias conforme a presente lei, e se os professores cumprem tudo quanto fôr determinado nos regulamentos e instrucções;
4º	Enviar trimensalmente ao governo uma informação circunstanciada do estado das escolas, do progresso dos alumnos, das causas da falta de concorrência, quando se realise, e de todas as necessidades que ocorrerem.
5º	Assistir aos exames annuaes dos alumnos na época determinada;
6º	Fazer aos professores advertências sobre ommissões leves no cumprimento de seus deveres, participando ao governo quando se mostrem incorrigiveis, communicando tambem todas as faltas que encontrarem;
7º	Exigir dos professores nas visitas que fizerem, todos os esclarecimentos que julgarem precisos, para basearem suas informoções; e na época marcada um mappa dos alumnos segundo as instrucções do governo;
8º	Dar attestados aos professores para cobrarem seus vencimentos; declarando n'elles o numero de alumnos que effectivamente frequentão as escolas.

Fonte: Quadro elaborado pelos autores com base na Lei nº 34, de 16 de Março de 1846.

Como se pode verificar, a essas comissões cabia fiscalizar basicamente: a salubridade das escolas, a frequência e o desempenho escolar dos alunos, bem como o cumprimento pelos professores das determinações prescritas pelo governo quanto ao ensino; nesse caso, tinham a prerrogativa de lhes cobrar esclarecimentos sobre o desempenho das escolas, advertindo-os em caso de omissão.

As informações cotejadas pelas comissões inspetoras em cada escola deveriam ser a base para a constituição de um relatório a ser encaminhado periodicamente ao

governo. Portanto, ao menos legalmente, as atribuições das Comissões de Inspetores não se restringiam a tarefa de dar atestados para que os professores pudessem receber seus vencimentos, apesar dessa se constituir uma de suas atribuições.

A legislação instituída em 1846 concedia ao governo a prerrogativa de multar as Comissões Inspetoras negligentes ou omissas, podendo ainda dissolvê-las constituindo novas.

Cabe ressaltar que apesar de essas comissões terem uma série de obrigações legais, seus membros não eram funcionários do estado, não recebiam proventos ou auxílios para o desenvolvimento de suas atribuições, o que deve ter contribuído sobremaneira para o fracasso desse modelo de inspeção⁸.

Assim, em dois de junho de 1850, a Assembleia Provincial, vota a Lei n.º 24, pela qual ficava o governo autorizado a instituir um novo regulamento para o ensino primário e secundário da Província, bem como, a competência para alterar a legislação referente ao serviço de inspeção escolar. Com essa autorização o Presidente da Província José Thomaz Nabuco de Araujo, edita o Regulamento de oito de novembro de 1851.

Portanto, apenas pouco mais de quatro anos após a instituição da inspeção coletiva por meio das Comissões de Inspetores esse modelo sofre alteração.

Em discurso na Assembleia Provincial, datado de 01 de maio de 1852, o então Presidente da Província José Thomaz Nabuco de Araujo, aponta as dificuldades enfrentadas com o modelo de inspeção proposto em 1846, começando por uma consideração no mínimo curiosa:

a experiência faz sentir que as pessoas Moraes não são as mais próprias para administrar, falta-lhes a unidade de pensamento na deliberação, a actividade, e a prontidão na acção: sobre-leva que a organização dessas commissões inspetoras era essencialmente vicioza, porque o Governo não podia inspirar-lhes o seu pensamento, visto como só um dos seus membros era da nomeação delle: de origem diversa, independentes, eram as mais das vezes rivães: dahí a hostilidade, ou inércia que embargavão a fiscalização: não era possível que continuassem essas commissões, que, pela maior parte não se reuniam e nada fazião. (SÃO PAULO. Discurso proferido pelo Presidente da Província, José Thomaz Nabuco de Araujo, na abertura da Assembleia Provincial de São Paulo em 1852, p. 10)

A falta de eficiência das Comissões de Inspetores decorreria do fato de o estado não exercer o controle efetivo sobre o trabalho de seus membros, tendo em vista que apenas um era indicado pelo poder provincial; com isso, defende que o governo da Província tivesse a responsabilidade de exercer por meio de seus agentes a fiscalização das escolas. Essa era a principal justificativa para alteração do modelo de inspeção escolar até então adotado.

⁸ Para Weber (1999), o termo funcionário (público ou privado) somente pode ser utilizado nas organizações burocráticas de tipo racional-legal, presente nas sociedades capitalistas modernas. A admissão de um novo funcionário deve ser baseada em critérios objetivos, devendo o mesmo comprovar o necessário conhecimento técnico para a ocupação de um cargo e o desempenho de uma determinada função (WEBER, 1982).

1.3. A inspeção e a fiscalização das escolas ficam ao encargo dos Inspectores Distritais (1851-1868)

O Regulamento instituído em oito de novembro de 1851 determina que a direção superior do ensino coubesse ao Presidente da Província, tendo como auxiliares: um Inspetor Geral com jurisdição em toda a Província, o Conselho de Instrução, funcionando como órgão consultivo, e os inspetores de distrito. Assim, a partir desse momento a Província de São Paulo passa a contar com uma estrutura administrativo-burocrática mais complexa, com diferentes instâncias de poder.

Com isso, de 1851 a 1868, entre uma reformulação do serviço e outra, a inspeção e a fiscalização das escolas da Província de São Paulo passam a ser exercidas por inspetores distritais, ou seja, tornam-se individualizadas.

O estado ficava com a responsabilidade de indicar em cada município o cidadão que iria responder por essa atribuição. É importante notar que, apesar do inspetor distrital estar subordinado ao Inspetor Geral, fazendo supor, assim, uma relação hierárquica, não existia outro vínculo entre aquele agente e o estado, como será possível demonstrar mais adiante.

Quanto ao Inspetor Geral da Instrução Pública, de acordo com essa nova legislação, ficaria subordinado apenas ao Presidente da Província, cabendo-lhe a fiscalização e a inspeção de todas as escolas paulistas, públicas ou privadas. Cumpria-lhe encaminhar anualmente ao Presidente da Província um relatório detalhado das condições da instrução paulista, contendo: 1º um mapa com o número de escolas primárias e secundárias (públicas e privadas) de ambos os sexos, com declaração do número de alunos que as frequentam; 2º um mapa dos professores públicos, com observação sobre sua capacidade, comportamento civil e moral; 3º um mapa da mobília e utensílios de cada escola com observação sobre seu estado e 4º orçamento das despesas com a instrução pública. Essa exposição seria incluída no relatório do Presidente da Província, com a qual abria a sessão anual da Assembleia Legislativa.

De acordo com o Regulamento de 1851, teria preferência na nomeação para o cargo de Inspetor Geral, um professor do curso jurídico ou do colégio das artes. O cargo de Inspetor Geral seria remunerado, sendo que deveria receber a quantia de 2.000\$000 (dois mil réis) por ano, além de um auxílio para as visitas às instituições de ensino do Interior.

É importante ressaltar, que a Inspetoria Geral tomou a forma de uma repartição pública, com um Inspetor Geral, um secretário, dois amanuenses e um porteiro, todos remunerados⁹.

Outra instância do aparato administrativo-burocrático da instrução pública é o Conselho de Instrução, órgão composto por 15 membros, tendo a função de discutir todas as questões relativas à instrução pública, apresentado propostas para sua melhoria. Entre os assuntos a serem tratados por esse órgão constava o serviço de inspeção escolar.

⁹ No que diz respeito à administração pública, que interessa particularmente a esta pesquisa, Weber (1982) entende que ela não pode prescindir de documentos escritos, tornando fundamental a constituição de arquivos oficiais, nos quais os documentos devem ser preservados na forma original ou em esboço. Dessa forma, segundo esse autor, uma repartição é constituída por um quadro de funcionários que ocupe ativamente cargos públicos, o expediente e seus arquivos de documentos.

Os inspetores distritais seriam auxiliares diretos do Inspetor Geral, tendo a incumbência de inspecionar e fiscalizar todas as escolas, professores e alunos da Província.

O quadro inserido a seguir arrola as atribuições dos Inspetores de Distrito.

Quadro 2 - Atribuições dos inspetores de distrito (regulamento da instrução pública de 8 de novembro de 1851)

1º	Inspecionar immediatamente as escolas e aulas de seu districto;
2º	Passar aos professores as atestações de frequência para poderem receber seus ordenados;
3º	Empossar aos professores annunciando antes por edital o dia de installação da aula ou escola;
4º	Inventariar os moveis e utensílios das aulas e escolas, lançando o inventario por elle assignado e pelo professor no livro competente;
5º	Abriir, numerar, rubricar, encerrar e guardar os livros dos inventários e matricula dos alumnos. No livro de matricula de aula ou escola, se declaração, o nome, filiação, naturalidade, idade de cada alumno, o dia de entrada e sahída;
6º	Engajar os professores que serão interinamente, nos casos que trata o artigo 27º da lei 34º de 1846, submettendo o engajamento á approvação do Presidente por intermédio do inspector geral;
7º	Admoestar os professores públicos dando parte ao inspector geral do fato que merece admoestação e representar os professores em caso que por sua gravidade mereçam mais repressão;
8º	Visitar uma vez por mês as escolas e aulas de seu districto;
9º	Transmittir com informação ao inspector geral requerimentos e officios que os professores designarem ao inspector geral ou ao Presidente da Província;
10º	Organizar o orçamento para cada aula no anno seguinte, remetter o dito orçamento ao inspector geral até o fim de outubro. Para esse orçamento serão ouvidos os professores;
11º	Enviar ao inspector geral no fim de cada trimestre um relatório sobre o estado das aulas e escolas de seu districto, capacidade e comportamento civil e moral dos professores, reformas e melhoramentos de que concerne a instrução pública, acompanhada de um mappa contendo o numero das aulas e escolas, e dos alumnos que a frequentão com observação de seu aproveitamento;
12º	Assistir os exames annuaes e transmitir sobre eles ao inspector geral o seu parecer;
13º	Autorizar sendo lhe requisitado pelo professor, a expulsão dos alumnos incorrigíveis que possam passar exemplo e influencia prejudicial aos outros.

Fonte: Quadro elaborado pelos autores com base no Regulamento da Instrução Pública de 8 de novembro de 1851.

Como é possível verificar no quadro acima, aos inspetores distritais (inspeção individual) tinham sido conferidas 13 atribuições, enquanto as Comissões Inspetoras (inspeção coletiva) de antes tinham somente oito atribuições, como consta no Quadro 1, o que estabelece um aumento significativo das funções daqueles que teriam a incumbência de efetivar o controle das escolas e dos professores.

Os inspetores distritais são agentes escolhidos pelo estado nos municípios, sendo subordinados diretamente ao Inspetor Geral. Nos municípios, em regra, são indicados para a função de inspetor distrital: os párocos, os sacerdotes, ou ainda, os cidadãos graduados em letras ou em ciências. A nomeação e a demissão dos inspetores distritais eram da competência do Inspetor Geral, sendo esse responsável pela aplicação de multas a esses “prestadores de serviço”¹⁰ quando omissos em relação ao desempenho de suas funções.

É importante destacar que apesar das inúmeras atribuições, esse cargo não era remunerado, ao contrário dos membros do gabinete da Inspetoria geral; condição que efetivamente inviabilizava, segundo o Inspetor Geral, o serviço de inspeção escolar provincial.

Em relatório encaminhado em 1854 ao Presidente da Província, Dr. José Antonio Saraiva, o Inspetor Geral, Diogo de Mendonça Pinto, aponta a dificuldade em encontrar pessoas aptas a ocupar o cargo de inspetor distrital, na passagem a seguir afirma; “não tenho encontrado no corrente anno, como não encontrei nos anteriores, a coadjuvação de todos os Inspectores de Districto que esperava, e de que preciso para a conveniente marcha dos negócios a meu cargo”. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral Diogo de Mendonça Pinto de 1854, p.21)

Para Diogo de Mendonça Pinto, o serviço de inspeção escolar ainda estava longe de atingir o estágio desejado. Embora responsável pela nomeação dos seus agentes, o Inspetor Geral denuncia que o cargo de inspetor escolar não estava sendo ocupado apenas por agentes aptos, porque também era ocupado por indivíduos que por falta da aptidão necessária para a tarefa a eles incumbida, ou por indolência, não cumpriam com suas responsabilidades, o que estaria afetando as ações do governo. Diz ele:

A indolencia de alguns, e a falta de inteira aptidão de outros inutiliza o esforço a que não me poupo para melhorar em toda a Provincia as instituições de ensino publico. São muitos os Inspectores aptos e diligentes: aos outros como a esses sou reconhecido no intimo d’alma pelo auxilio que delles recebo; uns e outros prestão serviços; mas é mister que todos desinvolvão grande actividade, seriamente se empenhem no cumprimento de seus deveres. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral, Diogo de Mendonça Pinto de 1854, p.21)

Cabe ressaltar, que entre 1851 e 1868¹¹, muitos inspetores escolares foram afastados, sendo escolhidos outros cidadãos para a função. Como apontado anteriormente, a ausência de remuneração desses agentes era um sério empecilho para o sucesso do serviço de inspeção escolar. Apesar da anunciada dificuldade, o Inspetor Diogo de Mendonça

¹⁰ Por falta de outra denominação mais adequada, utilizamos a alusão à “prestação de serviço” que aparece no relatório de 1854 do Inspetor Geral, citado abaixo, para nominar esse agente que não é o “funcionário público moderno” weberiano.

¹¹ Constatação derivada do cotejamento dos relatórios produzidos por Diogo de Mendonça Pinto nos anos de 1852 e 1868.

Pinto afirma que o serviço de inspeção escolar era composto, em regra, por inspetores *aptos e diligentes*, que apesar de todas as dificuldades, eram dedicados ao bem público.

É importante salientar que, na maioria dos relatórios encaminhados ao governo, Diogo de Mendonça Pinto afirma ser grato aos inspetores distritais, tendo em vista o sacrifício e o comprometimento à função.

Ainda em 1852 a Província foi dividida em 72 distritos de inspeção, sendo que cada inspetor distrital deveria responder pela inspeção e fiscalização das escolas em apenas um distrito, o que reforça o seu perfil individualizado. O número de distritos foi alterado ano a ano, de sorte que no final de 1868 a Província era composta por 98 distritos escolares.

A divisão do território em distritos, com a circunscrição de povoações e localidades, submetendo-as a um inspetor encarregado de vigiar as suas escolas e de informar sistematicamente sobre seu funcionamento, teoricamente possibilitaria um controle mais eficaz do estado sobre a escola e o professor. Desse modo, e apesar das muitas dificuldades enfrentadas, com a instituição da função de inspetor distrital o estado foi ampliando o conhecimento/controlando sobre a escola e o trabalho do professor, por meio de relatórios trimestrais e anuais sobre o andamento da instrução pública, destinados ao governo provincial. Cabe aqui lembrar que, de acordo com o Regulamento de 1851, os inspetores distritais eram obrigados a encaminhar tais relatórios, podendo ser multado o agente que não os fizesse.

Em seu primeiro relatório encaminhado em 1852 ao Presidente da Província, José Thomaz Nabuco de Araújo, Diogo de Mendonça Pinto, expressa suas esperanças na nova legislação instituída em 1851:

O regulamento de 8 de novembro de 1851 certo não toca as raias da perfeição, mas teve o merito de produzir o governo do ensino. Isso basta para concluir-se com segurança que algum progresso deve se ter operado. Os professores estavam entregues a si próprios, agora ha um agente responsavel perante as familias e perante o Governo pela incuria á que se abandonem, e ainda na hypothese de que sob a pressão dos Inspectores as escolas continuassem estacionarias, um beneficio lhes devemos: ja não se ignora seus acontecimentos notaveis, e já os professores se sentem animados de outro espíritos, e por seus escriptos se associão a grande obra de regeneração dos estudos. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral, Diogo de Mendonça Pinto de 1852, p.16)

Com a instituição da inspeção individual o estado procura efetivar uma vigilância mais constante e rigorosa sobre a escola, na perspectiva de impor determinados comportamentos ao professor e as suas práticas. Como afirmam Giglio (2001, p. 416) pretendiam “invadir os domínios da prática dos professores, regular-lhes os métodos de ensino, o uso dos compêndios, e outra série de elementos que compunham a atividade de ensino”. Para isso, constitui uma estrutura de inspeção escolar mais complexa. A instituição dos cargos de inspetor geral e de inspetor distrital deve ser entendida como um passo nesse sentido.

Ao longo desse período, os Presidentes da Província¹² corroboram a fala do Inspetor Geral, sendo unânimes em apontar como acertada a decisão de colocar sob a alçada direta do estado o serviço de inspeção escolar. Outro importante acerto teria sido a introdução de agentes com a atribuição específica de inspecionar e fiscalizar as escolas e os professores.

Nesse mesmo tempo, o Inspetor Geral, Diogo de Mendonça Pinto, inúmeras vezes ressalta a relevância do trabalho dos inspetores distritais para o “progresso da instrução pública”, deixando claro o quanto a inspeção individual e especializada se diferenciou da inspeção coletiva. Apesar disso, nos anos subsequentes à instituição do Regulamento da instrução pública de 1851, é recorrente o alerta de Diogo de Mendonça Pinto para a necessidade de se aprovar uma reforma mais profunda e duradoura para esse ramo da administração pública.

Na Assembleia Provincial os debates sobre uma nova reforma para a instrução pública e conseqüentemente para o serviço de inspeção escolar se arrastam por anos, resultando apenas em 1868 na aprovação da Lei n.º 54 de 15 de abril. (ANANIAS, 2005)

1.4. A inspeção e a fiscalização das escolas: atribuição dos Inspetores Distritais compartilhada com o Presidente das Câmaras Municipais (1868-1874)

A Lei n.º 54 de 15 de abril de 1868 determina que a inspeção e a fiscalização da instrução pública paulista ficaria sob a responsabilidade do Presidente da Província, do Inspetor Geral e dos inspetores de distrito, mas seria exercida cumulativamente com os Presidentes das Câmaras Municipais. Essa lei foi regulamentada em 18 de abril de 1869 com a instituição do Regulamento para a Instrução Pública e Particular da Província.

Sobre a Lei n.º 54, Diogo de Mendonça Pinto, em relatório encaminhado ao Presidente da Província, Borges Monteiro, afirma;

A reforma da instrução publica que ha largos annos ansiosamente se esperava foi no corrente anno decretada. A Assembléa provincial, compenetrada de tão vital necessidade, sob o impulso do zêlo na promoção do bem publico que tanto a caracteriza, consagrou inúmeras sessões a sua satisfação. Luminoso debate travou-se a respeito. Nenhum orador subio a tribuna que não discutisse brilhantemente o assumpto, revelando muito estudo, a par do mais louvável aferro a instrucção e educação popular. Do embate porem de diversas opiniões vigorosamente sustentadas, ressentio-se a reforma. A luta havia-se prolongado em excesso; a victoria tornava-se indecisa; o natural torpor e tendencia ao congressamento das aspirações em antagonismo sobreveio; o projecto primitivo achou-se substituído por outro, que é hoje a lei n. 54 de 15 de abril, e da qual seus autores se afastarão por adiamento indefinido as questões mais espinhosas, para se desembaraçarem dos obstáculos que se oppunham ao accordo necessário a votação, na impossibilidade em que reconhecerão de operar a reconciliação de idéas tão encontradas. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral, Diogo de Mendonça Pinto de 1868, p.1)

¹² Entre 1851 e 1868 a Província de São Paulo teve 17 presidentes e 16 vice-presidentes que os substituíram, dentre os quais quatro se repetiram várias vezes na função..

Para o Inspetor Geral, portanto, a legislação instituída em 1868 incontestavelmente traria benefícios, porém efetivamente não teria a virtude de “regenerar” a instrução pública, pois não tocava nas questões essenciais. No mesmo relatório, Diogo de Mendonça Pinto, aponta sua insatisfação com as modificações no serviço de inspeção escolar:

Associar as presidências das camaras municipaes a inspeção do ensino não me parece o melhor expediente para conseguil-a.
As funções não são de ordem tão variada que imponhão a partilha entre dous empregados; e conceder a essas presidências, e aos inspectores de districto as mesmas attribuições, é provocar conflictos entre elles, ou sollicitál-os a inércia, repousando um na diligencia do outro. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral, Diogo de Mendonça Pinto de 1868, p.5)

Então, a mais recente legislação em relação ao serviço de inspeção escolar seria um retrocesso, pois que, ao transferir para o Município parte da responsabilidade pela inspeção e fiscalização do ensino, interferia em um serviço que até aquele instante era prerrogativa exclusiva do governo provincial.

Dois anos após a instituição dessa legislação, em 1871, Diogo de Mendonça Pinto afirma em relatório encaminhado ao então Presidente da Província, José Fernandes da Costa Pereira Junior, que o serviço de inspeção escolar, em regra, estaria servindo apenas para a produção dos atestados de frequência, documentos que visam à efetivação dos salários dos professores.

Como havia feito no relatório encaminhado em 1854, o Inspetor Geral ressalta que o maior problema para efetivação do serviço de inspeção escolar era a dificuldade em encontrar pessoas qualificadas para atuarem nesse ramo de atividade. E, como já sugerido anteriormente, insiste na criação de algum tipo de remuneração para os inspectores distritais, o que tornaria possível o recrutamento de indivíduos mais preparados e comprometidos.

Para o Inspetor Geral Diogo de Mendonça Pinto, a falta de comprometimento dos inspectores distritais passava pela dificuldade em tornar o “cargo obrigatório”, que está relacionado com a falta de remuneração, mas, também, pela inviabilidade de se impor multas aos inspectores distritais, prerrogativa presente na legislação do período, mas, que se torna impraticável, pois, “desde o momento que se applicasse a qualquer delles pena, não se encontraria mais quem se prestasse a servir”. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral Diogo de Mendonça Pinto de 1871, p.7)¹³.

A situação descrita por Diogo de Mendonça Pinto mostra uma curiosa contradição no serviço de inspeção escolar da Província. O governo, para a realização desse serviço, contava com um conjunto significativo de agentes nomeados, os inspectores distritais, mas que, na prática, não se sentem obrigados a responder as demandas do estado. Contradição iniciada com a nomeação dos primeiros inspectores escolares em 1851 e que tem continuidade nesse novo período.

¹³ Segundo Weber (1982), um principio essencial para o pleno desenvolvimento da burocratização é o principio de hierarquia, que significa um sistema firmemente ordenado de mando e subordinação, no qual existe uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores. Essa é uma regra fundamental, pois orienta a impessoalidade, a neutralidade, a naturalização do conflito entre os ocupantes dos cargos, visto que estes têm suas ações orientadas na e pela lei, mas é a lealdade ao cargo e o cumprimento das funções que regem a relação hierárquica.

Em 1872, após pouco mais de duas décadas ocupando o cargo de Inspetor Geral, Diogo de Mendonça Pinto se mostra relutante quanto o progresso da instrução pública, o que se pode verificar em seu último relatório, que antecedeu a sua aposentaria, encaminhado ao Presidente da Província, João Theodoro Xavier.

A 21 annos sirvo, e durante esse tempo, verdadeiramente a instrucção publica não tem progredido. Meus esforços hão sido em pura perda. Faço votos para que outrem seja mais feliz do que eu.

A fraqueza da minha intelligência terá alguma parte nesse resultado, mas a teve larga o espírito de partido, que continuara a esterilisar as melhores intenções, enquanto ahí permanecer, e as patrióticas providencias do governo e da Assembléa provincial. Há uma necessidade sobre o que posso enunciar-me livremente, agora que não se trata mais de mim. Não basta collocar no cargo de inspector geral cidadão que haja dado abonos de vigoroso talento, illustração profunda e variada, discernimento de nossas circumstancias, imparcialidade na gerencia de nossos interesses, e avides de melhoramento; é mister ampliar-lhe de alguma sorte os meios de acção e pol-o a salvo das pressões dos partidos. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral, Diogo de Mendonça Pinto de 1872, p.3)

Nesse relatório, Diogo de Mendonça Pinto apresenta uma nova peça a trabalhar pelo fracasso dos esforços do governo do aprimoramento da instrução pública na Província: a interferência dos partidos políticos. Os partidos políticos teriam muitos correligionários ou servidores para acomodar; os cargos não chegavam para tantos apadrinhados, sendo que a maioria sequer tinha vocação para o magistério. Contudo, os candidatos faziam pressão sobre os políticos, que a transferiam sobre o governo e esse, por sua vez, pressionava o Inspetor Geral, nem sempre sendo possível barrar tais investidas (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral Diogo de Mendonça Pinto de 1872).

Para Diogo de Mendonça Pinto, os inspetores distritais também eram alvos das investidas dos partidos, e as aceitavam, ou por estarem comprometidos com esses, ou para não se colocarem contra aqueles interesses, evitando para si maiores problemas. Assim, na maioria das vezes, os inspetores distritais nada mais fazem do que munir o professor com atestados que os habilite a perceber vencimentos.

Conseqüentemente, a maior necessidade actual da instrucção publica é pol-a ao abrigo das invasões do espírito do partido, constituindo uma inspectoría que só seja demissível quando se mostrar inapta, ou se faça instrumento da política, inspectoría a quem compita presidir os exames de concurso, e nomear os examinadores, propor aos candidatos ao magistério sob sua responsabilidade, e os inspectores de districtos, percebendo estes alguma retribuição. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral, Diogo de Mendonça Pinto de 1872, p.4)

Em suma, para esse Inspetor Geral que deixava o cargo, o serviço de inspeção escolar devia ficar sob o controle do governo provincial, ser exercido por funcionários públicos remunerados, sem a interferência dos poderes locais, ou dos partidos políticos, e que, portanto, se destinem apenas ao bem público.

Em contraste, o sucessor na Inspeção Geral, Francisco Aurélio de Souza Carvalho, em seu primeiro relatório de 1873, encaminhado ao Presidente da Província João Theodoro Xavier, inicia já defendendo a inspeção coletiva.

Em minha humilde opinião o systema de inspectorias colletivas, cujos membros fossem, por exemplo o Presidente da Camara, Parocho e um autoridade policial da escolha do governo, offereceria garantias que não se pode contar no actual systema reprovado.

Dividindo entre seus membros os trabalhos da inspeção e fiscalização, essas inspectorias por acção incessante imprimirão vida e animação nas diversas escolas dos respectivos districtos as farão trabalhar regulamente e melhor informadas das necessidades do ensino, também melhor poderão provel-as. As declarações da divergência, quando essas se dessem nas atestações, serão também dupla demonstração de verdade e justiça nos julgamentos de recursos por parte da inspeção geral. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral, Francisco Aurélio de Souza Carvalho de 1873, p.9)

Merece atenção a oposição que prontamente se estabelece entre as avaliações de Mendonça Pinto que havia permanecido por um considerável período no cargo e “as humildes opiniões” do recém-chegado que sugere a inclusão de uma autoridade policial, além do pároco, na inspeção coletiva. Além disso, para o novo inspetor geral, o serviço de inspeção escolar deveria ser reformulado mais uma vez, para ser colocado sob a alçada dos Municípios, o que efetivamente ocorreria com a instituição da *Lei da obrigatoriedade do ensino* em 1874.

1.5. A inspeção e fiscalização das escolas ficam a cargo dos Conselhos de Instrução Pública / Conselhos Municipais (1874-1892)

Em 22 de maio de 1874 foi aprovada a Lei nº 9, denominada *Lei da obrigatoriedade do ensino*, que entre outras determinações, fixa a obrigatoriedade do ensino primário para todos os menores do sexo masculino de 7 a 14 anos e do sexo feminino de 7 a 11 anos. Para o cumprimento dessa obrigatoriedade do ensino, o serviço de inspeção escolar e novamente reformulado; é criado, em cada município, um Conselho de Instrução Pública, composto por um Inspetor do Distrito, pelo Presidente da Câmara Municipal e por um terceiro membro escolhido pelo Presidente da Província. O quadro inserido a seguir apresenta as atribuições dos Conselhos de Instrução Pública.

Quadro 3 - Atribuições dos conselhos de instrução pública (lei nº 9, de 22 de maio de 1874)

1º	Organisar uma lista de todos os menores (existentes dentro da Cidade ou Villa) nas condições do art. 1º, em declaração dos nomes, idades, nacionalidades, filiações, os graus de instrução que possuem, escolas que frequentão, se orphãos pobres ou filhos de pais indigentes;
2º	Organisada a lista, affixar editaes nos lugares mais publicos da Cidade ou Villa e publical-os pela imprensa, se houver, por espaço de trinta dias, a contar de 1º de Dezembro de cada anno, para que os pais, tutores ou patronos cumprão o preceito do art. 1º;

3º	Impor aos pais, tutores ou patronos a multa de 10\$000, podendo ser repetida e argumentada até 50\$000 em caso de reincidência, se findo o prazo do paragrapho antecedente, não mandarem á escola os menores sob sua guarda ou não ministrarem-lhes por qualquer modo a instrucção primaria, nem apresentarem razões justificativas da omissão. Para a repetição da pena de multa ao mesmo infractor deve ser esperado o prazo de um mez, e da imposição da multa haverá recuso para o Presidente da Provincia, dentro dos dez dias da sua comminação;
4º	Julgar dos motivos das faltas dos alumnos, e, quando não julgal-as justificadas, admoestar aos pais, tutores ou patronos, impondo-lhes na reincidencia a multa de 500 réis a 1\$000 por falta;
5º	Verificar o estado de pobreza dos menores, com recurso para o Presidente da Provincia;
6º	Inspecionar, por meio de seus membros, as aulas das escolas publicas e presidir nos exames finaes;
7º	Examinar o livro da matricula dos alumnos cargo dos Professores, impondo a estes a multa de 10\$000 a 2\$000, quando não conforme com o que preceitúa o Regulamento de 18 de Abril de 1869;
8º	Promover, por todos os modos, o desenvolvimento da instruccão primaria..

Fonte: Quadro elaborado pelos autores com base na Lei nº 9, de 22 de Maio de 1874.

As atribuições do Conselho de Instrução Pública, acima listadas, concentram-se, basicamente, na implantação e no controle da obrigatoriedade do ensino aos menores, deixando pouco espaço para a observação de outros elementos pertinentes ao serviço de inspeção escolar.

Ainda em 1874, o Inspetor Geral Francisco Aurélio de Souza Carvalho, mostra toda sua confiança na inspeção coletiva instituída pela legislação daquele ano, embora ainda não contasse com elementos objetivos em apoio:

A Lei n. 9 de 22 de março de corrente anno, creando os Conselhos de Instrucção, e conferindo-lhes as attribuições especificas nos parágraphos de seu art. 18, veio remediar o mal contra o qual reclamei com energia no meu precedente Relatorio, o mal proveniente de ausência de inspecção local em grande numero de Districtos emquanto continuasse o reprovado sistema de Inspectorias parciaes.

O actual systema de inspecção colletiva deve garantir a effetividade da instrucção, visto que, dando lugar a divisão do trabalho, pode sua acção tornar-se incessante e activa, e a vida e animação renascerão nas Escolas dos respectivos Districtos. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral, Francisco Aurélio de Souza Carvalho de 1874, p.10-11)

Por outro lado, não deixa de apontar que, para o sucesso do ensino, também deveriam ser atendidas as necessidades materiais das escolas: um edifício bem colocado, arejado, espaçoso, isolado, e decentemente mobiliado, atrairia um grande número de alunos, em lugar de afugentá-los, pelo tédio que causam as desprezíveis casas em que funcionavam as escolas públicas.

Apesar de considerar acertada a adoção da inspeção coletiva em lugar da inspeção parcial, desenvolvida pelos inspetores distritais, no relatório encaminhado em 1879, ao então Presidente da Província, Laurindo Aberlado de Brito, Francisco Aurélio de Souza Carvalho, reclama da falta de dados para a constituição de seu relatório anual:

Quando tudo aconselha e exige uma exposição minuciosa, ampla e completa sobre o estado e movimento de um dos mais importantes ramos da administração, não só porque havendo esta passada á novas mãos, convem que seja bem e largamente informada sobre a situação e condições do serviço do ensino, como também pelo interesse que o assumpto de si inspira, é na verdade para sentir-se que em taes circunstancias me falem os dados, o tempo e até mesmo o pessoal necessário para poder apresentar um relatório circunstanciado, copioso e cabal, como fora mister. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral, Francisco Aurélio de Souza Carvalho de 1879, p.3)

O Inspetor geral ainda reclama a falta de informações e de dados numéricos sobre o estágio do ensino nos municípios que estaria comprometendo a constituição da estatística escolar da Província, e comprometendo a atuação do estado num ramo importante da administração pública, demonstrando, assim, a necessidade de constituir a Inspetoria Geral como uma repartição pública produtora e guardiã suas informações:

Ligando toda a importancia á estatística do ensino, tenho procurado, com o maior empenho, que ella se approxime do que deve ser. Mas ha dificuldade e embaraços contra os quaes vão se quebrar e nullificarem os melhores esforços e a maior boa vontade. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral, Francisco Aurélio de Souza Carvalho de 1879, p.4)

Vale salientar que tanto Francisco Aurélio de Souza Carvalho como seu antecessor, Diogo de Mendonça Pinto, se queixavam de não receberem a totalidade dos relatórios que deveriam ser encaminhados à inspetoria geral, ou de recebê-los atrasados ou incompletos. Portanto, a falta de informações e de dados numéricos de todas as escolas e municípios, o que mantinha a estatística do ensino produzida pelo estado incompleta e lacunar.

Em de 25 de abril de 1880, a Lei nº 130 determina a reabertura da Escola Normal de São Paulo, autorizando também a reforma da instrução pública da Província. Nesse mesmo ano foi criada uma comissão de notáveis, que teria a incumbência de apresentar à Assembleia Provincial um projeto para a reforma da instrução pública paulista, o que ocorreu em 1883, resultando na rejeição da proposta pelos deputados. Apenas em dois de maio de 1885 foi aprovada nova legislação para o ensino paulista.

Com essa nova legislação, a direção do ensino público seria de competência do Presidente da Província e do Conselho Diretor. A inspeção escolar seria exercida pelo Diretor Geral da Instrução Pública, sendo seus auxiliares, os Delegados Literários e os Conselhos Municipais. Porém, essa legislação não foi implantada, já que precocemente revogada, em setembro de 1885, por argumentos puramente financeiros: a Província não contaria com recursos suficientes para a implantação e manutenção da estrutura proposta por essa legislação.

Em 1885, o inspetor geral Francisco Aurélio de Souza Carvalho é substituído por Arthur Cesar Guimarães. Em seu primeiro relatório encaminhado ao Presidente da Província, João Alfredo Corrêa de Oliveira, o novo inspetor afirma que a reforma de dois de maio de 1885, e digna de aplausos, devendo ser aceita, “na elevação de seu pensamento, como aspiração adiantada mas inoportuna”. (SÃO PAULO. Relatório de Inspetor Geral

Arthur Cesar Guimarães de 1885, p. 18).

Entre idas e vindas, aquela reforma da instrução pública da Província que havia sido autorizada em 1880, somente seria instituída em 06 de abril de 1887, com a Lei nº 81. Essa lei determina que a direção do ensino público da Província seria de responsabilidade do Presidente da Província e do Conselho Superior, a ser exercida por intermédio do Diretor Geral da Instrução Pública e dos Conselhos Municipais, tendo essas instâncias a incumbência de executar as deliberações do Presidente da Província e do Conselho Superior.

O Diretor Geral da Instrução Pública seria o agente encarregado da execução das deliberações do Presidente da Província e do Conselho Superior; o chefe da repartição de instrução pública, e o encarregado das funções especiais que a lei o incumbia.

Ao Presidente da Província cabia a nomeação do Diretor Geral, respeitados critérios para a nomeação do Diretor Geral: o cidadão para ocupar esse cargo deveria ser graduado em qualquer faculdade ou escola científica reconhecida no país, e ter exercido cargos no magistério ou na direção da instrução pública ou se distinguido em estudos relativos a ela. Para a ocupação do cargo, dentre outras exigências, o Diretor não poderia ocupar qualquer outro emprego provincial, e perderia o cargo caso aceitasse concorrer a cargos de eleição popular ou de nomeação do governo geral; não poderia, também, exercer o magistério particular.

O serviço de inspeção escolar ficava sob a responsabilidade do Diretor Geral e dos Conselhos Municipais.

Os Conselhos Municipais deveriam ser instituídos em cada município da Província, compostos por três membros, dos quais dois serão eleitos pelas Câmaras Municipais, por maioria de votos, e um indicado pelo Presidente da Província a partir de proposta do Diretor Geral da Instrução Pública. A esses conselhos competia:

Quadro 4 - Atribuições dos conselhos municipais (lei nº 81, de 06 de abril de 1887)

1º	Inspeccionar todas as instituições de ensino do município;
2º	Abrir, numerar, rubricar e encerrar por um de seus membros os livros de escripturação das escolas publicas;
3º	Autorisar os respectivos professores a expulsar das escolas publicas os alumnos reconhecidamente incorrigiveis;
4º	Determinar a época dos exames geraes nas escolas publicas do municipio e nomear os examinadores;
5º	Dar cumprimento aos actos do conselho superior e director da instrucção;
6º	Dar attestado aos professores para receberem seus vencimentos e abonar-lhes até duas faltas mensalmente por motivo justificavel;
7º	Propor á Assembléa Provincial, por intermedio do director da instrucção publica a criação, supressão e remoção de escolas no municipio;
8º	Organizar o orçamento da receita e despeza com o serviço da instrucção no respectivo municipio;
9º	Communicar em tempo á collectoria os pagamentos a fazer das despezas orçadas de conformidade com a lei e as urgentes sob a responsabilidade solidaria de seus membros;

10º	Organizar annualmente, até dois mezes antes da reunião da Assembléa Provincial, um relatório sobre o estado da instrucção publica no municipio, estado das escolas, suas necessidades, frequencia e adiantamento dos alumnos e todos os mais esclarecimentos a bem da instrucção publica, e dirigil-o ao director da instrucção publica;
11º	Remetter mensalmente ao director da instrucção publica um mappa contendo o movimento de cada uma das escolas do municipio.

Fonte: Quadro elaborado pelos autores com base na Lei nº 81, de 06 de abril de 1887.

Destaque-se que os Conselhos Municipais passam a ter também a responsabilidade de administrar, determinando o orçamento para a gestão das escolas dos municípios, o que efetivamente não ocorria com os Conselhos de Instrução Pública instituídos em 1874, que tinham basicamente a atribuição de inspecionar.

Por essa legislação, a inspeção e fiscalização das escolas nos municípios continuam a ser exercidas por um colegiado, sendo alterada a sua constituição, como já se destacou acima: pela lei nº 9 de 1874, os então denominados Conselhos de Instrução Pública, seriam formados pelo inspetor distrital, pelo Presidente da Câmara Municipal e por um membro indicado pelo Presidente da Província; pela legislação instituída em 1887, esse órgão passa a ser composto por dois membros eleitos e por um indicado pelo Presidente da Província, sendo o último seu presidente.

Como se verifica essa legislação não contempla mais a figura do inspetor distrital como integrante desse colegiado, apesar de o Presidente da Província ter o poder de indicar seu presidente.

Frise-se, também, o endurecimento da nova legislação em relação aos alunos. Antes, a ausência dos menores implicava multa aos responsáveis; agora, libera a “expulsão dos reconhecidamente incorrigíveis”, mas não esclarece as bases em que se daria o exame dos pedidos oriundos dos professores.

No início de 1889, pouco mais de um ano após a reforma de 1887, são sugeridas alterações na legislação proposta, particularmente no que se refere à atuação dos Conselhos Municipais. Nesse sentido, o então Presidente da Província, Pedro Vicente de Azevedo, afirmaria em 1889:

Há pouco mais de um anno que se acha em execução a lei que decretou a reforma do ensino publico primário. E nesse pequeno espaço de tempo, já a experiencia tem patenteado que os patrióticos intentos da Assembléa Provincial em relação a tal assumpto só terão realidade pratica si novos estudos forem feitos no sentido de modificar a lei em vigor, tornando-a capaz de produzir os melhoramentos desejados. Nullificada muitas vezes a acção da Administração e da Directoria de Instrucção pelos Conselhos Municipaes, que a lei collocou entre taes executores e as escolas públicas, si e exacto que, por isso, algumas das medidas decretadas nenhuma realidade tiveram, não menos certo é que tal fato acentua-se como um dos defeitos a corrigir. (SÃO PAULO. Discurso do Presidente da Província na abertura da Assembleia Provincial de 1889, p. 55)

Ainda nesse discurso, afirma que em boa parte dos municípios os Conselhos não haviam sido constituídos, o que dificultava sobremaneira a execução das deliberações

das instâncias superiores de governo. Em relação à atuação dos membros que compõem os Conselhos, o Presidente Pedro Vicente de Azevedo avalia que os membros dos Conselhos municipais, quando aceitam o cargo o fazem por motivos alheios ao interesse público, portanto, não estão efetivamente comprometidos com a inspeção e fiscalização das escolas paulistas:

Sem responsabilidade sinão a que lhes advem de sua própria consciencia, - responsabilidade toda moral – que não é alcançada pela lei, porquanto esta, não retribuindo-lhes o trabalho, não pode exigir que sacrifiquem o interesse pessoal ao serviço público, os membros dos Conselhos Municipaes, ao acceitarem os cargos para que são escolhidos, fazem-no não visando prestar á Província o relevante serviço de velar pelo ensino, mas para poderem ou satisfazer a exigências politicas ou embaraçar completamente a acção dos Conselhos, nullificando assim os intentos da lei. (SÃO PAULO. Discurso do Presidente da Província na abertura da Assembleia Provincial de 1889, p. 55)

Com isso, os Conselhos Municipais que, de acordo com a legislação instituída em 1887, passam a compartilhar com o Diretor Geral a responsabilidade de executar as determinações das instâncias superiores de poder, ou não se constituem, ou ao se constituírem acabam interferindo e dificultando o trabalho do Diretor Geral.

Apesar da prolongada ineficiência registrada nos relatórios dos responsáveis pela instrução pública paulista ou exatamente por sua causa, o serviço de inspeção escolar seria novamente reformulado em 1892, já sob a vigência do regime republicano.

Considerações finais

Para efeito desse artigo, o serviço de inspeção escolar paulista é pensado a partir e como decorrência do processo de institucionalização da instrução pública paulista, levada a efeito com a promulgação do Ato Adicional de 1834, e com, a consequente implantação da Assembleia Legislativa de São Paulo (1835). Assim, com a incumbência de administrar a instrução pública, a Província de São Paulo passa a estruturar de seus mecanismos de controle.

Nota-se que a estrutura constituída para o controle da educação paulista ao longo do Império foi constantemente alterada, expressando a permanente insatisfação do estado com o serviço de inspeção escolar instituída pelos governos em seu nome. Com isso, a estruturação do serviço de inspeção escolar não se dá por cumulação, pois apresenta avanços e recuos, e fórmulas distintas.

Destaque-se também que o serviço de inspeção escolar foi delegado, principalmente, a órgãos colegiados, permitindo que o poder local, por meio, das Câmaras Municipais ou de seus representantes, participasse diretamente da inspeção e da fiscalização das escolas públicas e privadas, municipais ou provinciais.

Quanto a esse aspecto, o Regulamento de 8 de novembro de 1851 pode ser considerado um importante passo no processo de modernização do controle da instrução pública paulista na Província de São Paulo. Essa legislação instituiu o cargo de Inspetor

Geral profissional efetivamente responsável pela administração e fiscalização da instrução pública na Província, e concebe a figura do inspetor distrital, agente nomeado pelo estado, com a atribuição de auxiliar o Inspetor Geral no serviço de inspeção escolar nos municípios. Aparentemente, essa legislação tem a perspectiva era instituir em cada município um representante comprometido com o governo provincial, exercendo, assim, um controle mais independente e direto sobre os professores e as escolas. Todavia, cabe ressaltar, que os inspetores distritais não eram funcionários remunerados pelo estado ou efetivamente ocupavam um cargo público, na concepção Weberiana de burocracia racional-legal.

Fontes

Brasil

1. CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1824.
2. LEI DE 1º DE OUTUBRO DE 1828.
3. ATO ADICIONAL DE 1834.
4. LEI Nº 40, DE 03 DE OUTUBRO DE 1834.
- 5.
6. São Paulo
- 7.
8. LEI Nº 34, DE 16 DE MARÇO DE 1846.
9. REGULAMENTO DA INSTRUÇÃO PÚBLICA DE 25 DE SETEMBRO DE 1846.
10. LEI Nº 24, DE 2 DE JULHO DE 1850.
11. REGULAMENTO DA INSTRUÇÃO PÚBLICA DE 08 DE NOVEMBRO DE 1851.
12. LEI Nº 54, DE 15 DE ABRIL DE 1868.
13. LEI Nº 9, DE 22 DE MARÇO DE 1874.
14. LEI Nº130, DE 25 DE ABRIL DE 1880.
15. ATO DE 2 DE MAIO DE 1885
16. LEI Nº 81, 06 DE ABRIL DE 1887
17. REGULAMENTO DE 22 DE AGOSTO DE 1887.
18. LEI Nº 88, DE 8 DE SETEMBRO DE 1892

São Paulo

1. *Discurso do Presidente da Província de São Paulo*, José Thomaz Nabuco d'Araujo, na abertura da sessão ordinária, em 1º de maio de 1852. São Paulo, na Typ. do Governo, 1852.
2. *Discurso do Presidente da Província de São Paulo*, Raphael Tobias de Aguiar, na abertura da sessão ordinária, em 07 de janeiro de 1841. São Paulo, Typ. de Costa Silveira, 1841.
3. *Relatório apresentado a Assembleia Legislativa Provincial de São Paulo pelo Presidente da Província*, Pedro Vicente de Azevedo, na sessão ordinária, em 11 de janeiro de 1889. São Paulo, Typ. a Vapor de Jorge Seckler & Comp., 1889.
4. *Relatório da Instrução Pública da Província de São Paulo de 1852*, apresentado ao Presidente da Província pelo Inspetor Geral da Instrução Pública, Diogo de Mendonça Pinto. São Paulo. Typ. 2 de dezembro, 1853.

5. *Relatório da Instrução Pública da Província de São Paulo de 1854*, apresentado ao Presidente da Província pelo Inspetor Geral da Instrução Pública, Diogo de Mendonça Pinto. São Paulo. Typ. 2 de dezembro, 1855.
6. *Relatório da Instrução Pública da Província de São Paulo de 1868*, apresentado ao Presidente da Província pelo Inspetor Geral da Instrução Pública, Diogo de Mendonça Pinto, anexo ao Relatório apresentado a Assembleia Legislativa Provincial de São Paulo pelo Presidente da Província, Borges Monteiro, na sessão ordinária, em 25 de abril de 1869. São Paulo, Typ. Americana, 1869.
7. *Relatório da Instrução Pública da Província de São Paulo de 1871*, apresentado ao Presidente da Província pelo Inspetor Geral da Instrução Pública, Diogo de Mendonça Pinto, anexo ao Relatório apresentado a Assembleia Legislativa Provincial de São Paulo pelo Presidente da Província, José Fernandes da Costa Pereira Junior, na sessão ordinária, em 2 de fevereiro de 1872. São Paulo, Typ. Americana, 1872.
8. *Relatório da Instrução Pública da Província de São Paulo de 1872*, apresentado ao Presidente da Província pelo Inspetor Geral da Instrução Pública, Diogo de Mendonça Pinto, anexo ao Relatório apresentado a Assembleia Legislativa Provincial de São Paulo pelo Presidente da Província, João Theodoro Xavier, na sessão ordinária, em 5 de fevereiro de 1873. São Paulo, Typ. Americana, 1873.
9. *Relatório da Instrução Pública da Província de São Paulo de 1873*, apresentado ao Presidente da Província pelo Inspetor Geral da Instrução Pública, Francisco Aurélio de Souza Carvalho, Relatório apresentado a Assembleia Legislativa Provincial de São Paulo pelo Presidente da Província, João Theodoro Xavier, na sessão ordinária, em 5 de fevereiro de 1874. São Paulo, Typ. Americana, 1874.
10. *Relatório da Instrução Pública da Província de São Paulo de 1874*, apresentado ao Presidente da Província pelo Inspetor Geral da Instrução Pública, Francisco Aurélio de Souza Carvalho, anexo ao Relatório apresentado a Assembleia Legislativa Provincial de São Paulo pelo Presidente da Província, João Theodoro Xavier, na sessão ordinária, em 14 de fevereiro de 1875. São Paulo, Typ. A Vapor do Diário de Santos, 1875.
11. *Relatório da Instrução Pública da Província de São Paulo de 1879*, apresentado ao Presidente da Província pelo Inspetor Geral da Instrução Pública, Francisco Aurélio de Souza Carvalho, anexo ao Relatório apresentado a Assembleia Legislativa Provincial de São Paulo pelo Presidente da Província, Laurindo Abelardo de Brito, na sessão ordinária, em 5 de fevereiro de 1880. São Paulo, Typ. A Vapor do Diário de Santos, 1880.
12. *Relatório da Instrução Pública da Província de São Paulo de 1885*, apresentado ao Presidente da Província pelo Inspetor Geral da Instrução Pública, Arthur Cesar Guimarães, anexo ao Relatório apresentado a Assembleia Legislativa Provincial de São Paulo pelo Presidente da Província, João Alfredo Corrêa de Oliveira, na sessão ordinária, em 15 de fevereiro de 1886. São Paulo, Typ. a Vapor de Jorge Seckler & Comp., 1886.

Referências

- ANANIAS, M. *A legislação da instrução pública primária na Província de São Paulo: 1834-1868. Fontes e historiografia*. 2005. Tese (Doutorado em Educação) -UNICAMP, Campinas.
- CARVALHO, M. C. de. *A Escola e a República*. São Paulo: Brasiliense. 1989.
- _____. Reformas da Instrução Pública. In LOPES, E. M. T., FARIA FILHO, L. M., VEIGA, C. G. (orgs.). *500 anos de Educação no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica. 2000, p. 225-251.
- DEGANI, M. T. *Aspectos mais significativos da instrução no Estado de São Paulo na primeira década republicana*. 1973. Tese (Doutorado em Educação) - FFCL/UNESP, Araraquara.
- GIGLIO, C. M. B. *Uma genealogia de práticas educativas na Província de São Paulo: 1836-1876*. 2001. Tese (Doutorado em Educação) - FE/USP, São Paulo.
- HILSDORF, M. L. S. *Francisco Rangel Pestana: jornalista, político, educador*. São Paulo. 1986. Tese (Doutorado em Educação) - FE/USP, São Paulo.
- MONARCHA, C. *A reinvenção da cidade e da multidão — dimensões da modernidade brasileira: a Escola Nova*. São Paulo: Cortez. 1989.
- _____. *Escola Normal da Praça: o lado noturno das luzes*. Campinas: Editora da Unicamp. 1999.
- NASCIMENTO, T.A.Q.R. *A Administração do Ensino Público Paulista na Primeira República*. 1980. Dissertação (Mestrado em Educação). UNICAMP, Campinas.
- PAULO, M. A R. *A organização administrativo-burocrática da instrução pública paulista: estudo sobre o regulamento da diretoria geral de 1910*. 2007. Tese (Doutorado em Educação). PUC/SP, São Paulo.
- _____. WARDE, M. J. & PANIZZOLO, C. *O serviço de inspeção escolar estabelecido no Estado de São Paulo pela reforma da instrução pública de 1892 / 1893*. In: Cadernos de História da Educação. Uberlândia/Minas Gerais, UFU. v. 8, n. 2, p. 381-407, jul/dez. 2009.
- PRIMITIVO, M. *A instrução pública no estado de São Paulo*. 1942.
- RODRIGUES, J. L. *Retrospecto histórico*. In: Anuário do Ensino do Estado de São Paulo de 1907/1908. São Paulo: Typ. Augusto Siqueira & C., p. IX-XXXV. 1909.
- _____. *Um retrospecto: alguns subsídios para a história pragmática do ensino em São Paulo*. São Paulo: Instituto Anna Rosa. 1930.
- SOUTO, R. T. *Recrutamento e qualificação de professores primários na Instrução Pública paulista (1892-1933): um estudo das tecnologias de estado*. 2005. Tese (Doutorado em Educação). PUC/SP, São Paulo.
- SOUZA, R. F. de. *Templos de Civilização: a implantação da escola Primária graduada no Estado de São Paulo*. São Paulo: UNESP. 1998

TAVARES, F. A. R. *Na marcha do ensino: organização burocrática do ensino estadual no São Paulo republicano (1892 – 1910)*. 2004. Tese (Doutorado em Educação) - FE/USP, São Paulo.

WARDE, M. J. O Itinerário de Formação de Lourenço Filho por descomparação. *Revista Brasileira da História da Educação*. Campinas: Autores Associados, v.5, p.125-167. 2003.

WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara. 1982.

_____. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. V. 1. Brasília: Editora UNB. 1999.

_____. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. V. 2. Brasília: Editora UNB. 2000.

*Recebido em junho de 2012
Aprovado em agosto de 2012*