

# VI Colóquio Internacional

“Educação e Contemporaneidade”



São Cristovão-SE/Brasil  
20 a 22 de setembro de 2012

## **Gestão das Escolas Públicas Primárias em Salvador com a municipalização do ensino em 1895**

Shirley Alves da Silva Vinagre<sup>1</sup>

### **Eixo Temático**

Currículo Escolar, Cultura, Gestão, Organização do trabalho pedagógico

### **RESUMO**

Em 1895 o Estado da Bahia, através da Lei n°. 117, passou a responsabilidade pelas escolas públicas primárias para a instância municipal. Atendendo à esta determinação legal, o município de Salvador assumiu o ensino em seu território, criou uma legislação própria e organizou os distritos em duas circunscrições. Foram nomeados dois delegados escolares, que ficaram incumbidos de fazer a fiscalização das escolas. Sem a cooperação do Estado garantida por lei e tendo recebido escolas que apresentavam ainda muitas deficiências (inadequada distribuição e localização, condições desfavoráveis dos prédios, poucas mobílias e materiais didáticos, necessidade de preparação dos professores, muitas crianças fora da escola, etc.) o município de Salvador enfrentou grandes dificuldades na administração do ensino.

**Palavras - chave:** Educação. Salvador. Gestão.

### **ABSTRACT**

In 1895 the State of Bahia, through Law n°. 117, transferred the responsibility of primary public schools to the municipal govern. According to this legal determination, the Salvador city assumed the teaching in its territory, created a own legislation and organized the district into two sections. Two educational delegates were appointed, who were commissioned to do the inspection of schools. Without the cooperation of the State guaranteed by law and having received schools that had yet many deficiencies (inadequate distribution and location, unfavorable conditions of school houses, fewer furniture and teaching materials, lack of

---

<sup>1</sup> Pedagoga pela Universidade do Estado da Bahia - UNEB. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação e Contemporaneidade - UNEB. Membro do Grupo de Pesquisa em Educação e Currículo (GPEC). E-mail: shirleysky@oi.com.br

teachers training, many children out of school, etc.) Salvador faced great difficulties in educational administration.

**Key - words:** Education. Salvador. Management.

## **INTRODUÇÃO**

Em 1834 foi promulgada a Lei nº.16 (Ato adicional à Constituição de 1824) que responsabilizava os estados pelo ensino primário e secundário, dando-lhes autonomia para legislar, ficando o governo federal responsável somente pelo ensino superior. Em decorrência desta medida, a Assembléia Legislativa Provincial Baiana começou a funcionar em 1835, ano em que promulgou cinco leis relativas à educação. (NUNES, 2009)

O estado da Bahia foi um dos pioneiros a decretar a obrigatoriedade escolar, o que se constituiu num desafio, visto os recursos que demandava para ampliar o atendimento na escola pública primária para toda a população baiana. Completando sessenta anos de gestão o Estado passou a responsabilidade pelas escolas públicas primárias, para a instância municipal, através da lei n. 117, de 24 de agosto de 1895, fazendo cumprir o art. 109, §6.º da Constituição Estadual de 1891 que determinava ser de responsabilidade dos municípios: “Criar, manter, transferir e supprimir escolas de instrução primaria, com o concurso do Estado, onde o municipio não puder desempenhar este serviço, e sem prejuizo das instituições congeneres, que aquelle entenda crear e manter”.

Em razão da lei 117 a Intendência do Município de Salvador em 1896 assumiu a responsabilidade pelas escolas públicas primárias de seu território e se organizou para administrar o ensino. Em 20 de abril de 1896 foi promulgada a Lei municipal n. 219, seu artigo 1.º prescreve: “Fica nesta data instituido o ensino primario municipal, para o que ficam desde já creadas uma escola modelo, escolas primarias graduadas, em todos os districtos do municipio e cursos de adultos, onde mais convierem”. Esta lei conserva a organização das escolas prescrita na lei estadual nº 117 (1895) na qual o ensino é dividido em escolas primárias de 1.º e 2.º grau para cada sexo e acrescenta que as escolas de 1.º grau se subdividirão em três cursos: elementar, médio e superior.

Conforme o artigo 37 da referida Lei a inspeção deveria ser realizada por dois delegados escolares que se revezariam anualmente e por duas professoras da escola modelo,

que inspecionariam o ensino do sexo feminino, sendo nomeados para estes cargos, conforme o artigo 39 “professores de reconhecido merito pedagogico”.

Por trás do conjunto de atos promulgados havia uma proposta de escola primária, que embora obrigada a respeitar determinações legais emanadas da Lei e do Regulamento vigentes no Estado, traz detalhes que configuram a tentativa de criar uma pedagogia própria. Revelam, ainda a presença de um olhar voltado para a prática e para a adoção de estratégias de ensino coerentes com as modernas teorias da educação da época. A escola concebida em 1896, na Intendência Municipal de Salvador, seria graduada e organizada de modo a:

- Dar prosseguimento às aprendizagens iniciadas no Jardim de Infância, excluindo os sistemas mecânicos de ensino e os processos de memorização.
- Adotar a troca de ideias sob formas variadas, o modo de ensino mixto e a forma intuitiva.
- Instruir sem fadiga nem violência, alternando exercícios físicos e mentais e evitando a imposição de tarefas incompatíveis com a força muscular e mobilidade de natureza da criança.
- Ministras conhecimentos úteis à vida real; tendo como complemento a calistenia, a ginástica e as excursões pedagógicas mensais.
- Ter um olhar especial para os momentos de descanso e recreio, estimulando o recreio livre, ao mesmo tempo, assistido pelo professor.
- Executar no curso superior da escola do 1º grau a forma do ensino ora concreta, ora analítica, acostumando o menino a descer logicamente ao fato, partindo da regra para a aplicação.
- Realizar exames finais.
- Exigir do professor a participação nas Conferências Pedagógicas.

Nesta escola o aperfeiçoamento permanente dos professores estaria sob a responsabilidade da escola modelo, instituída, logo no Art. 1º da lei 219, para “dar a todos os professores do municipio a orientação pedagogica necessaria a uniformizar e generalisar os melhores methods e processos do ensino modernamente adoptado”. A escola modelo seria constituída de Jardins da Infância, de duas classes primárias do 1.º grau para cada sexo, de duas do 2.º grau e de anexos: biblioteca, gabinete e museus escolares.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> No transcorrer deste estudo os documentos consultados não evidenciaram a criação da escola modelo.

## **2. OBSTÁCULOS NA PASSAGEM DAS ESCOLAS DO ESTADO PARA O MUNICÍPIO**

Embora houvesse uma proposta e uma legislação para garantir a sua execução, o município encontrou grandes dificuldades para concretizá-la. Silva (1997) afirma que de maneira geral, existia um entendimento pouco favorável à transferência dos serviços de ensino para os municípios. Foram diversos os argumentos contra a passagem das escolas, devido aos recursos insuficientes desses.

Enquanto o deputado Pires de Carvalho e Albuquerque posicionou-se contra esta medida, uma vez que os municípios receberiam uma carga além de suas condições, o professor Antonio Bahia, também deputado quando do seu pronunciamento, era a favor, contanto que as escolas fossem transferidas paulatinamente à medida que os municípios fossem se organizando. O senador do Estado da Bahia Satyro Dias não concordava com a passagem como uma obrigação imediata, para ele os municípios deveriam se encarregar apenas das escolas criadas após a lei.

Os diversos documentos consultados evidenciam que, no caso de Salvador, não houve uma fase de transição entre a gestão das escolas assumidas pelo Governo Estadual e a passagem para a administração da Intendência. Não se efetivando, portanto, a transferência das escolas na forma considerada ideal pelo Deputado Antônio Bahia, que seria de forma gradual.

O estado não procedeu ao inventário do que foi passado para o município e não foram disponibilizadas informações importantes concernentes ao serviço de Instrução. João Theodoro Araponga e Antonio Bahia da Silva Araujo (1899, p. 273), primeiros delegados escolares designados pela Intendência, relatam que o município não recebeu “informações referentes a serviços, antiguidade, merito do pessoal do ensino, trabalhos estatísticos referentes ao Município da Capital e quanto mais lhe dissesse respeito, afim de que ficasse o governo local habilitado a prover o novo serviço de que se ia incumbir”.

As escolas foram transferidas em condições precárias, necessitando provisão de quase tudo, pois pouco havia de utilizável. Araponga (1897), delegado da 2ª Circunscrição, em um

inventário das condições das 43 salas escolares que foram recebidas pelo município registra: Duas muito acanhadas, dezessete acanhadas, vinte regulares e quatro muito boas.

Como Salvador enfrentava problemas financeiros, tinha grandes encargos impostos pela necessidade de urbanizar determinadas áreas da cidade e estava pressionada pela urgência em manter, ampliar e modernizar serviços como iluminação, limpeza, higiene e transporte, todos os problemas decorrentes da transferência das escolas foram agravados. O fato é que, sem contar com uma estrutura administrativa, recursos financeiros e uma cultura de gestão de serviços de ensino, a Intendência enfrentou dificuldades e não contou com o apoio do Estado, como foi determinado por lei<sup>3</sup>.

### **3. O PESO DOS VELHOS PROBLEMAS HERDADOS DO IMPÉRIO**

Entender as dificuldades que Salvador enfrentou ao assumir a responsabilidade pelo ensino, exige retroceder, até o período imperial, para compreender porque a Instrução chegou ao município nas condições precárias descritas nos diversos documentos pesquisados.

A inexistência de dados relativos à distribuição da população por idade, periodicamente divulgados, impede o cálculo de taxas de escolarização. Entretanto, Nunes (2008) relata que em 1875 havia na Bahia 242.657 crianças em idade escolar, sendo que destas apenas 16.669 estavam matriculadas nas 438 escolas existentes. Somente 7% da população baiana em idade escolar estava sendo atendida, a Bahia aproximava-se do período Republicano ainda com uma situação precária no que diz respeito ao nível de instrução da sua população, sendo várias as causas que contribuíram para esse quadro.

Além da falta de recursos, os relatórios dos Diretores de Instrução Pública denunciam a existência de problemas como: a inadequada distribuição e localização das escolas, péssimas condições dos prédios ou casa escolares, inexistência de mobiliário e de material didático, necessidade de preparação dos professores, existência de muitas crianças fora da escola, pequena matrícula de meninas e baixa frequência escolar.

---

<sup>3</sup> A Lei estadual nº 117 de, 1895, em seu Art. 13, determina: Quando a parte da renda de qualquer município destinada a instrução primária, de acordo com o art. antecedente, for insuficiente para ocorrer as despesas com as respectivas escolas, entrará o Estado com a quota necessária para auxiliá-lo, depois de verificar a necessidade de serem mantidas as escolas, cujo número exceder as forças do orçamento municipal.

O relatório do Diretor Geral da Instrução Pública Francisco José da Rocha (1871), descreve as condições do ensino na Bahia, no período Imperial. A baixa frequência nas escolas é descrita por ele, como consequência da distância entre as residências das crianças e a escola, dificuldade acrescida pela precária situação das estradas. Informa, ainda, que havia pais que não se interessavam em matricular os filhos, preferindo que estes trabalhassem, outros que optavam pela matrícula em escolas particulares ou por contratar alguém para ensinar em domicílio, devido à precariedade da escola do ponto de vista das condições do prédio, do provimento de mobiliário e material escolar. Para muitos pais, faltava o recurso para prover o filho de vestimenta para ir à escola.

Rocha aponta, ainda, a falta de casas próprias para o funcionamento das escolas, falta de mobília e de uniformidade no método de ensino. Critica a negligência para com as crianças do sexo feminino e registra que, em 1870, em uma frequência total de 12.343, havia 9.516 crianças do sexo masculino e 2.827 do sexo feminino.

De um modo geral os relatórios da Diretoria de Instrução não destacam a situação da capital do Estado. As poucas referências e dados esparsos encontrados mostram que Salvador vivia os mesmos problemas apontados para o Estado como um todo. O relatório do Diretor traz referências sobre Salvador e à página 36 ele comenta: “A provincia não tem casas para escolas; somente as dá á escola annexa ao Internato, e á annexa ao Externato, funcionando esta no mosteiro de S. Bento. Além disso paga metade do aluguel das outras 19 de 3ª classe, que são no município da capital [...]”. (ROCHA, 1871, p. 36)

O Inspetor Geral das aulas Amphilophio Carvalho (1871) transcreveu extratos de relatórios de professores das escolas da capital. Entre eles estava o da 2ª escola pública primária do sexo masculino da freguesia de Santa Anna no qual se encontra registrado que:

Matricularam-se no curto espaço de 3 mezes lectivos, 59 discipulos, sendo 56 no primeiro mez e 3 no segundo, deixando de matricular-se d’ahi em diante por não haver logar: pois as carteiras poderam apenas accomandar 35 meninos e o termo medio da frequencia diaria é 50. [...] Sera para lastimar que no principio do anno vindouro me veja, ainda forçado, por falta de mobilia, a deixar de aceitar os alumnos que venham aqui matricular-se. (1871, p. 1)

Os relatórios de outras escolas da capital, a do sexo feminino de Santa Anna, a masculina da Capela do Resgate, masculina da Povoação da Barra, feminina da Freguesia

da rua do Paço e a escola do Sexo feminino do Curato da Sé, também acusam problemas com a falta de mobília para acomodar os alunos.

Em seu relatório publicado, em 1883, o Diretor de Instrução, Cônego Romualdo Barroso, relata que, em 1882, a comissão incumbida de realizar os exames no 1<sup>a</sup> distrito, portanto, em uma parte do Município de Salvador, incluiu em seu relatório referências às causas que impediam o desenvolvimento do ensino primário. Aponta, inicialmente, a existência de problemas relativos às condições das casas escolares nas quais os preceitos higiênicos não eram bem observados, pois eram poucas as salas com uma capacidade proporcional ao número de alunos, com a ventilação necessária e com mobília adequada às necessidades físicas das crianças.

Apesar dessas observações, de acordo com o mesmo relatório, que foi publicado no ano de 1883, dos 67 professores em exercício na Comarca da Capital, apenas 3 não eram titulados. Os 64 titulados que atuavam em Salvador representavam 26,7% dos 239 professores titulados de todo o Estado.

No período da República esses problemas permanecem e em 1893 são temas de artigos da Revista de Ensino Primário: a falta de material didático e as precárias condições em que funcionavam as escolas da capital, inclusive as escolas anexas ao Instituto Normal. (CAVALCANTE, 1893; LEAL, 1893).

O quadro de precariedade nos serviços de ensino, que esteve vigente por um longo período, desde o Império, até a República, reflete-se no pequeno número de matrículas nas escolas públicas primárias do município da Capital, que passam de 2.911 alunos, em 1873, para apenas 4.063, em 1893. A incapacidade de ampliação do atendimento escolar se torna mais evidente, se considerados os dados relativos à frequência média observada nas escolas.

### Quadro 1

Município de Salvador. Escolas, matrícula e frequência no Ensino Primário 1870-1893.

Ano	Escolas/cadeiras	Matrícula	Frequência
1873	41	2.911	—
1882	70	3.769	1.841
1893	83	4.063	3.206

Fonte: Machado, 1874; Souza, 1883; Dias, 1894.

Foi essa herança que impactou na ação do governo estadual, no período de 1889 a 1895, e foi transferida para a órbita da Intendência Municipal de Salvador, a partir do ano de 1896, contribuindo para restringir em vários aspectos a implantação da escola primária na capital do Estado da Bahia.

#### **4. CONCLUSÃO**

Sendo o ensino um serviço complexo do ponto de vista econômico e administrativo, a transferência das escolas acarretou novos problemas e questões para os Conselhos Municipais. Sem a estrutura necessária, recursos financeiros, preparo para a administração e apoio do Estado, garantido por lei, mas negligenciado na prática, o município enfrentou dificuldades em sua gestão, o que percebe-se nas falas dos diversos agentes ligados ao ensino.

O quadro descrito neste texto, não exime de responsabilidade a Intendência Municipal no exercício do seu papel de desenvolver o ensino primário, em Salvador, no período em que lhe foi confiado. Antes, aponta para a complexidade da administração do ensino e para a necessidade dessa tarefa ser compartilhada entre as diversas esferas do poder público, principalmente em tempos de mudança, como o foram os anos situados entre 1889 e 1930, período em que muitos aspiraram pela implantação de uma nova escola.

## REFERÊNCIAS

CAVALCANTE, Argemiro. Escolas Primárias. *Revista do Ensino Primário*, Salvador: Typ. J. G. Tourinho, nº 6, 1893, p. 103-106.

LEAL, Luiz. Utensílios Escolares. *Revista do Ensino Primário*, Salvador: Typ. J. G. Tourinho, nº 5, 1893, p. 85-86.

NUNES, Antonietta d' Aguiar. A Educação na Bahia Imperial. In: LUZ, José Augusto & SILVA, José Carlos (Org). *História da Educação na Bahia*, 1ª ed. Salvador: Arcadia, 2008.

SILVA, Maria da Conceição da Costa e. *O Ensino primário na Bahia: 1889-1930*. (Tese de doutorado) - Salvador, Universidade Federal da Bahia- UFBA, 1997.

## CONSTITUIÇÃO, LEIS, REGULAMENTOS E ATOS

BRASIL. *Constituição de 1824*. Presidência da República. Registrada na Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil a fls. 17 do Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiais. Rio de Janeiro em 22 de Abril de 1824. Disponível em <<http://maniadehistoria.wordpress.com/a-primeira-constituicaoocarta-magna-do-brasil-1824/>> Acesso em: 28.01.2011.

BAHIA. Constituição do Estado da Bahia - 1891. *Constituição e Leis do Estado da Bahia promulgadas em 1891 e 1892 sob ns. 1 a 10*, Bahia, Tip. do Diário da Bahia. 1892.

BAHIA. Lei de 24 de Agosto de 1895. n.117. *Leis e Resoluções do Estado da Bahia Do Ano de 1893 Sob ns. 31 a 51*, Bahia,: Typ. do Correio de Notícias, 1895, p. 245- 276.

SALVADOR. Lei de 20 de Abril de 1896, n. 219 - Ensino Primário. *Leis e resoluções do Conselho Municipal da Capital do Estado da Bahia do ano de 1896 sob ns. 197 a 287*, BAHIA: Litho-Typ. Tourinho, 1901, p. 24-36.

SALVADOR. Ato n. 425 - Material escolar, exames e constituição das classes. *Instruções, Resoluções e Regulamentos Complementar às dos Anos de 1893 à 1900*, Bahia: Litho-Typ. Tourinho, 1901, p. 3- 9.

## RELATÓRIOS IMPRESSOS

ARAPONGA, João Theodoro. Relatório da 2ª Circunscrição Escolar do Município da Capital. Anexo ao *Relatório apresentado ao Conselho Municipal pelo Dr. Francisco de Paula O. Guimarães em 7 de janeiro de 1897*, Bahia: Typ. do Correio de Notícias, 1897, p. 243 – 289.

ARAÚJO, Antonio Bahia da Silva; ARAPONGA, João Theodoro. Relatório apresentado pelos Delegados Escolares. Anexo ao *Relatório que o Exm. Sr. Dr. Intendente Municipal*,

*Dr. Francisco de Paula Oliveira Guimarães, apresentou ao Conselho Municipal em 1899, Bahia: Typ. do Correio de Notícias, 1990, p. 269-309.*

BARROSO, Romualdo Maria de Seixas. Relatório. Anexo à *Fala com que o Conselheiro Pedro Luiz Pereira de Souza abriu a 2ª sessão da 24ª legislatura da Assembléia Provincial da Bahia, em 3 de abril de 1883.* Bahia: Typ. do Diário da Bahia, 1883.

CARVALHO, Amphilophio Botelho Freire de (Inspetor Geral das Aulas). Relatório. Anexo ao *Relatório apresentado pelo Diretor de Instrução, Francisco José da Rocha ao Presidente da Província Sr. Conselheiro Barão de S. Lourenço, em 1871,* BAHIA, Typ. do Jornal, 1871, p. 87-88.

DIAS, Satyro de Oliveira (Diretor Geral da Instrução Pública). *Relatório sobre a Instrução Publica no Estado da Bahia apresentado ao governador Joaquim Manuel Rodrigues Lima.* Bahia: Typ. do Diário da Bahia. 1894.

MACHADO, Antonio Candido da Cruz. *Fala com que abriu a 1ª sessão da vigésima Legislatura da Assembleia Legislativa Provincial da Bahia no dia 1º de março de 1874.* Bahia Typ. do Correio da Bahia, 1874.

MELLO, Joao Capistrano Bandeira de. *Fala com que o Presidente da Província abriu a 2ª sessão da 26ª Legislatura da Assembléia Legislativa Provincial no dia 04 de Outubro de 1887.* Bahia, Typ. da Gazeta da Bahia, 1887.

ROCHA, Francisco José da. *Relatório sobre a Instrução Pública da Província da Bahia apresentado ao Presidente da Província Sr. Conselheiro Barão de S. Lourenço,* BAHIA, Typ. do Jornal, 1871.

SOUZA, Pedro Luiz Pereira de Souza. *Fala com que abriu a 2ª sessão da 24ª Legislatura da Assembléia Provincial da Bahia em 3 de abril de 1883,* Bahia, Typ. do Diário da Bahia, 1883.