

CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO: ESTUDO GENÉTICO-HISTÓRICO

FLÁVIA OBINO CORRÊA WERLE

Pró-diretora de Administração — Centro de Ciências Humanas — UNISINOS

RESUMO

Este artigo versa sobre a gênese dos colegiados locais de educação, suas diferentes estruturas e como elas operaram e se diferenciaram na educação riograndense da Primeira República. Analisa os Conselhos Paroquiais de 1871, Conselhos de 1888, Conselhos Distritais de 1897 e Conselhos Escolares de 1906 e neles identifica ações de inspeção, controle e fiscalização da educação. Constituídos por cidadãos de diferentes distritos, representavam o poder/partido local, sem a exigência de credenciais referentes às competências técnicas, os membros dos colegiados contribuíram para normatizar e oficializar a educação no período.

*POLÍTICA EDUCACIONAL — HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO — COLEGIADOS ESCOLARES
— CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO — ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO*

ABSTRACT

CITY EDUCATIONAL COUNCILS: A GENETICAL-HISTORICAL STUDY. This article subject is the genesis of the education local councils, its different structures and ways of operation and differentiation, during the period of the First Republic in Rio Grande do Sul. This article analyzes 1871 parochial councils, 1888 councils, 1897 districtal councils and 1906 school councils, and identifies actions of control and fiscalizations of education. The councils were constituted by citizens of different districts, this citizens represented the local power and local parties, without any credentials of technical competence. Members of councils contribute to formalize and regulate the education during the period.

A caracterização dos Conselhos Municipais de Educação nos dias de hoje articula-se à concepção de que tais colegiados ligam-se especificamente à Secretaria Municipal de Educação e a interesses locais e comunitários em decorrência da separação entre as instâncias estadual e municipal.

Por outro lado tem-se a noção de que os órgãos colegiados de educação são instituições relativamente novas no sistema político-administrativo da educação e dentre suas funções não se enquadram as executivas, como visitas e controle direto das escolas.

No Rio Grande do Sul o Conselho Estadual de Educação — CEE —, emitiu um parecer em 1974, considerado o marco histórico referente à organização de Conselhos Municipais de Educação — CME —. Esse documento, ao recuperar a história dos Conselhos Municipais de Educação, localiza o Decreto Estadual 5044/54 como o criador dos primeiros colegiados desse nível.

Este estudo retrocede até 1871 identificando o primeiro conselho local de educação. Considera que o afastamento no tempo permite melhor compreensão a respeito do fenômeno, no caso, Conselhos Municipais de Educação, evidenciando sua constituição e funcionamento, rastreando suas características.

Uma das características das realidades históricas é que sempre é possível estabelecer que as coisas poderiam ser diferentes, que são diferentes em outros lugares, em outras condições. O que quer dizer que, ao historicizar, a sociologia desnaturaliza, desfataliza. (Bourdieu, 1990. p.27)

Parte-se do pressuposto (Archer, 1981) de que há conexão entre a forma como o sistema educacional opera e sua origem e desenvolvimento histórico.

A dimensão temporal assume, neste enfoque, uma centralidade essencial com base na compreensão de que a estrutura do sistema forma-se no passado, afetando operações em desenvolvimento.

Trata-se aqui da estruturação e reestruturação de colegiados educativos considerando suas propriedades, composição e apontando seus condicionantes. Busca-se explicar que processos intermediários produziram as estruturas institucionalizadas e burocráticas hoje conhecidas, a partir de ações tidas como honoríficas, de cidadania e sentido coletivo. O estudo enfoca o tipo e direção de interações, negociações, adaptações, ajustes, alinhamentos que foram sendo produzidos ao longo do tempo nesses colegiados locais. Evidencia-se que as relações produzidas no âmbito educativo eram resultado de negociações e estratégias, bem como de posições de grupos de interesse.

A fraca institucionalização da educação e dos colegiados locais (compostos por cidadãos, simples pais de família e não por especialistas ou funcionários selecionados e remunerados para a função) sugere a hipótese de que na época, a sociedade civil estava em posição de influenciar a natureza e o conteúdo

da instrução. Apesar de não estarem constituídos por especialistas titulados, os colegiados tinham função de controle educacional da época.

Archer (1979) identifica, a partir de um estudo comparado da educação nos Estados Unidos, Inglaterra, França, Japão, Dinamarca e ex-União Soviética, quatro características peculiares aos sistemas de educação: unificação, sistematização, diferenciação e especialização.

Pela diferenciação a educação se separa de outras frações da sociedade, pela especialização diversifica processos e produtos e pela sistematização obtém um funcionamento coordenado de suas partes. Unificação, entretanto, para Archer, é a primeira característica dos sistemas educacionais do Estado.

Unificação envolve a incorporação e desenvolvimento de diversas instituições, recursos e atividades sob uma estrutura central com certo controle uniforme. O quadro administrativo é elaborado gradualmente, seus controles são aceitos, há uma busca de suporte financeiro central e reconhecimento legal. Desta forma agências administrativas centrais vão se convertendo em real e especificamente educacionais, dissociando-se de outras entidades do sistema social.

Destaca-se o papel dos colegiados locais num momento histórico em que eles não se diferenciavam da estrutura política geral e não envolviam a exigência de conhecimentos especializados, mas exerciam um papel de controle e poder político.

Supõe-se que o Parecer CEE/RS 825/74 e mais recentemente os Pareceres 942/84 e Abrahão (1985) refiram a criação dos Conselhos Municipais ao Decreto de 1954, pois não foi no início da República que os processos de unificação começaram a ter maior visibilidade. Retroceder no tempo, entretanto, auxilia a compreensão de incipientes formas de unificação, mesmo quando a educação não era suficientemente especializada nem diferenciada.

Demandas por unificação do sistema educacional podem ser identificadas no Manifesto dos Pioneiros que defendia a educação leiga obrigatória e gratuita como dever do Estado e a necessidade de um plano amplo para a educação nacional. A Constituição de 1934, definindo o mínimo de recursos dos impostos a serem aplicados na educação, a competência da União de fixar o Plano Nacional de Educação, a responsabilidade dos Estados pelos seus sistemas de ensino, apontava também nesse sentido.

No Império e Primeira República, cabia às províncias organizar o ensino primário e profissionalizante. Não havia processos amplos de unificação, pois pela descentralização o poder provincial tinha autonomia para organizar a educação. Entretanto os sistemas educacionais tendem para a especialização administrativa, diferenciação da função educativa e para a unificação e articulação de suas estruturas (Archer, 1981), provendo controles mais ou menos especializados. Os conselhos locais de educação tiveram importante papel

atuando como elementos de supervisão e inspeção do ensino. É em tal contexto de forças que se situa este estudo sobre como se constituíram os Conselhos Municipais de Educação no Rio Grande do Sul.

HISTÓRIA E GÊNESE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

No final do período imperial, a estrutura educativa da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul era muito simples. Havia um Conselho Diretor da Instrução Pública composto de seis membros efetivos e dois substitutos, nomeados pelo Presidente da Província. Um, dentre os membros do Conselho Diretor, era nomeado para desempenhar as funções de Inspetor Geral da Instrução Pública. A província dividia-se em seis “distritos literários” cujas escolas eram visitadas duas vezes ao ano por membros do Conselho Diretor que avaliavam a sua “situação moral e material”, indicando medidas a tomar. Cada membro do Conselho Diretor ficava responsável por um distrito literário, cabendo ao Inspetor Geral da Instrução Pública o da capital (Rio Grande do Sul, Lei estadual de 1871).

Em cada paróquia havia um Conselho Paroquial composto pelo inspetor paroquial (presidente), pelo professor público (secretário), pelo juiz de paz mais votado e pelo pároco. O Conselho Paroquial deveria proceder anualmente ao arrolamento — indicando idade e filiação das crianças em idade escolar, sete a quinze anos — e chamada para matrícula por meio de editais fixados em lugares públicos. Do arrolamento era dado conhecimento ao diretor geral da instrução e ao inspetor da comarca.

A República encontrou essa rudimentar estrutura educativa no Rio Grande do Sul. O Conselho Diretor da Instrução Pública exercia funções predominantemente executivas e de administração da Escola Normal, esta recentemente criada. Era uma estrutura correspondente ao mínimo desenvolvimento da educação da época.

Entretanto era necessário fazer cumprir a obrigatoriedade escolar.

A composição diminuta do Conselho Diretor de Instrução Pública dificultava o controle necessário. Os Conselhos Paroquiais deveriam ser substituídos com a separação entre Estado e Igreja. Assim foram criados organismos locais vinculados diretamente à comunidade para promover a educação, chamados na época, 1888, apenas de Conselhos.

Para que a instrução fosse assumida como obrigação legal, o Presidente da Província criava, em cada distrito escolar, um Conselho composto pelo inspetor escolar, o subdelegado em exercício, o pároco e o professor público. O presidente do Conselho era o inspetor e o professor deveria ser o secretário.

O Conselho tinha como tarefa a chamada escolar. Anualmente, em novembro, o Conselho deveria: “arrolar meninos de um e outro sexo”; elaborar editais, convidando os responsáveis a dar instrução aos menores em idade escolar sob as penas da lei; publicar os editais na imprensa ou afixá-los em lugares públicos; exigir justificativa dos responsáveis por crianças não enviadas às escolas públicas ou particulares; verificar, por meio de exames, a habilitação nas matérias do primeiro grau das crianças em idade escolar que não freqüentassem escolas; informar o inspetor escolar sobre o estado de indigência de crianças em idade escolar para que fosse requisitado o fornecimento de vestuário, no sentido de possibilitar a sua escolarização; impor multa aos que não atendessem ao preceito da obrigatoriedade e aos responsáveis por crianças em idade escolar que faltassem mais de quinze dias consecutivos às aulas, bem como suspender penalidades de infração à obrigatoriedade escolar.

O Conselho de cada distrito desempenhava um papel instrumental, contribuindo para o Estado obter os efeitos desejados e exercer influência sobre o comportamento individual, induzindo os cidadãos a mandar seus filhos para a escola. O Conselho parecia ser a forma viável de intervenção do Estado, uma forma mais aceitável deste exercer controle sobre a população escolarizável, uma vez que não existiam outras estruturas para cumprir tal finalidade.

Para alcançar esses objetivos o Conselho detinha o poder político, seja por ter atribuições para recorrer à força, aplicando punições, seja por sua composição. O Conselho de cada distrito, ao ser criado, já tinha sua composição definida, e seu poder derivava não só de suas atribuições, mas também da importância social dos que o compunham: a Igreja representada pelo pároco, o subdelegado, representando o poder coercitivo e o inspetor e o professor, representando o saber da área.

As funções do Conselho de 1888 eram: executivas no sentido de prover a efetividade da norma traçada pelo governo e coercitivas, pois vários componentes do poder local eram ali representados (igreja, força — subdelegado —, poder executivo — inspetor), com prerrogativas controladoras e punitivas (imposição e suspensão de multas — de dois a três mil réis e, em caso de reincidência, de vinte mil réis). Esse colegiado não era um local de definição de normas para serem executadas por outros segmentos — até porque não havia diferenciação e hierarquização administrativo-organizacional para tratar de questões educacionais —, mas sua ação deveria produzir um efeito prático no sentido do real aumento de matrícula e manutenção da criança na escola. Não era normativo ou consultivo, mas fiscalizador, operacionalizando a lei; um órgão de vigilância das escolas e da população, constituído por pessoas com relevante posição social e forte poder político-coercitivo.

Posteriormente, em 1897, quando foi reorganizada a Instrução Primária no Estado, foram criados os Conselhos Distritais em cada distrito escolar onde houvesse uma ou mais escolas. Eram compostos de cinco chefes de família

que tivessem filhos na escola e seus serviços, considerados de utilidade pública, eram prestados gratuitamente. Os Conselhos Distritais eram nomeados anualmente pelos inspetores regionais que tinham total ascendência sobre os conselhos, cabendo-lhes designar o presidente e seus substitutos, regular o seu funcionamento e, em qualquer época, substituir o Conselho coletivamente ou qualquer de seus membros.

Cabia ao Conselho Distrital: visitar e inspecionar, pelo menos uma vez por mês, em dias indeterminados, as escolas do distrito; informar-se do comportamento moral e civil dos professores, verificando o cumprimento dos deveres profissionais; verificar o adiantamento dos alunos; examinar a escrituração, matrícula, frequência e disciplina escolar; informar, trimestralmente, por escrito, ao inspetor escolar sobre a situação da educação. Ao presidente do Conselho Distrital incumbia: atestar mensalmente o exercício dos professores para fins de pagamento e lhes conceder licença.

Todos os membros do Conselho Distrital poderiam fornecer atestado, autorizando crianças pobres a receber gratuitamente livros e material escolar e, a todos, cabia promover a propaganda da instrução e as solenidades escolares comemorativas das datas de festividades nacionais ou do Estado.

Os professores deveriam comunicar ao Conselho Distrital qualquer impedimento que inibisse seu trabalho; apresentar, mensalmente, o mapa nominal dos alunos que frequentassem a escola, a fim de ser atestado o exercício para recebimento de vencimentos e auxiliar o Conselho ou qualquer de seus membros, na realização das solenidades escolares. Portanto, o Conselho, definido no ato de 1888 e o Conselho Distrital, criado em 1897, tinham, ambos, traços de fiscalização e coerção. Eram elementos importantes da incipiente estrutura administrativa da educação riograndense, menos normativos do que executivos.

Se o Conselho de 1888 foi criado para assegurar a matrícula e frequência de alunos em idade escolar, os Conselhos Distritais, criados em 1897, detinham um poder mais específico. Cabia-lhes verificar a vida da escola, dos alunos (seu aproveitamento e carência material) e dos professores. Embora sua composição não fosse formalmente ligada ao poder da Igreja e da Polícia, pode-se supor que o poder local nele se fazia representar, pois compunha-se de chefes de família que tivessem filhos frequentando escolas públicas.

Os Conselhos Distritais eram elementos propagadores do ideário positivista, seja pela sua constituição, pelo compromisso que tinham em difundir a instrução primária, seja pelo compromisso com a promoção de festividades comemorativas de datas nacionais ou estaduais.

Sendo fiscalizadores, os Conselhos Distritais eram também rigidamente controlados. A ação dos Inspectores Regionais era de extremo poder sobre os Conselhos Distritais, pois a eles incumbia nomear, destituir e regular o

funcionamento de tal colegiado. Depreende-se que os Conselhos Distritais eram fiscalizadores locais que davam suporte à ação dos Inspectores Regionais ligados à Secretaria do Estado dos Negócios do Interior e Exterior. Eram tanto um espaço de exercício do poder local como uma forma de extensão e preservação dos interesses do nível estadual na região.

O Regulamento da Instrução Pública do Estado de 1906 cria, em cada município, um Conselho Escolar com tantos membros quantos fossem os distritos em que se dividisse o município, devendo cada distrito ser nele representado.

O Conselho Escolar tinha como atribuições: visitar em dias indeterminados as escolas do seu distrito, atestar mensalmente o exercício dos professores do município, a fim de receberem seus vencimentos, visar os mapas mensais de frequência, fornecer a crianças pobres um atestado de pobreza para que os professores distribuíssem-lhes livros e material para o ensino. Incumbências como inspecionar escolas, sindicar o comportamento dos professores, observar o progresso dos alunos e método dos professores, inspecionar a matrícula das escolas e outras, que eram atribuições dos anteriores Conselhos Distritais, eram, no Regulamento de 1906, atribuídas aos Inspectores Escolares.

Permanecem, nos decretos de 1897 e 1906, as funções fiscalizadoras sobre escolas e professores, embora com o regulamento de 1906 as atribuições do colegiado local fossem diminuídas. Entretanto, as três funções básicas (visitar escolas, atestar a efetividade dos professores e a carência financeira de crianças em idade escolar) continuavam a caracterizar a ação do Conselho Escolar como de vigilância e execução, não normativa.

A fonte reguladora do poder dos Conselhos Escolares passa a localizar-se na Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e Exterior em Porto Alegre, tornando-se dependentes do Inspetor Geral, que era o chefe do serviço de ensino, incumbido de executar as deliberações do governo e ao qual estavam subordinados os professores públicos e todos os funcionários da Instrução Pública do Estado.

A restrição de funções do Conselho Escolar, proposta no Regulamento da Instrução Pública de 1906, foi muito fugaz. Tendo em vista as dificuldades de prover todas as regiões escolares de inspetores, o governo, em 1910, incumbiu novamente os Conselhos Escolares da inspeção (Decreto de 9/7/1910). Esses Conselhos passaram então a ter as seguintes atribuições: inspecionar com assiduidade, por meio de visitas, os estabelecimentos de instrução primária da região, lavrando termo de visita no livro correspondente; informar, por escrito, à Inspeção Geral, o resultado da inspeção e quais as escolas que não foram inspecionadas e por que motivo; observar o progresso dos alunos; sindicar o comportamento moral e civil dos professores, seu método de trabalho e nível de observância ao regulamento, programas e instruções;

providenciar o atendimento a reclamações dos professores e o orçamento para aquisição de material para as escolas; inspecionar a escrituração das escolas, verificando a veracidade da matrícula; tomar conhecimento das reclamações e representações dos habitantes; dar posse aos professores nomeados; comunicar ao Inspetor Geral início e término de licença de professores, atestar mensalmente o exercício dos professores, para fins de pagamento.

Analisando correspondência do período verifica-se que os Conselhos Escolares eram um efetivo instrumento de inspeção e uma peça necessária para operacionalizar as diretrizes governamentais da instância federal, estadual e municipal na educação pública riograndense. Eram constituídos por cidadãos de cada um dos distritos que compusesse cada intendência municipal, nomeados pelo Secretário de Estado dos Negócios do Interior e Exterior.

A documentação consultada sugere que o intendente e outros atores agilizavam a constituição do Conselho Escolar. De fato, a composição distrital do Conselho Escolar não significava que os cidadãos residentes nos distritos escolhessem os membros desse colegiado. O intendente, ao indicar um cidadão para compor o Conselho, estava, de alguma forma, atestando sua competência, e responsabilizando-se por ele perante o governo do Estado.

A criação e a reorganização do Conselho Escolar era ato da Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e Exterior. Entretanto, a operacionalização desse ato cabia aos “correligionários” das diferentes localidades. O chamamento para a reorganização dos Conselhos Escolares era feito, muitas vezes, aos membros da Comissão Executiva local do partido. A Secretaria de Estado definia os critérios a serem levados em conta pela Comissão Executiva local do Partido Republicano Riograndense — PRR — ao indicar novos cidadãos para o cargo de conselheiro. Os escolhidos deveriam revelar interesse pelo ensino público, preferencialmente ter filhos em escolas do perímetro localizado, não terem parentesco próximo com nenhum dos professores públicos em exercício, não estarem impossibilitados, em razão de suas ocupações ordinárias, de visitarem periodicamente as aulas.

Os Conselhos Escolares eram, pois, espaço de poder do Partido Republicano.

A área de articulação do Conselho Escolar era ampla e importante. Suas ações não envolviam apenas aspectos técnico-pedagógicos de funcionamento e frequência de escolas, controle do comportamento dos professores e do aproveitamento dos alunos, mas influía na distribuição espacial dos serviços escolares e seu provimento, por isso era uma área de ação compartilhada com outros atores que detinham o poder ou a ele aspiravam. Nessa trama de interesses construída e apoiada pelo poder político, muitos eram os envolvidos: o Governo do Estado, especialmente a Secretaria de Estado dos Negócios do Interior e Exterior, os intendentes municipais, subintendentes, membros do partido e presidente e membros dos Conselhos escolares. Os

professores procuravam colocar seus interesses — remoção, transferência, nomeação, subvenções — no contexto desta rede de poder e decisão.

A articulação Secretaria de Estado, Intendência e Conselho Escolar fica mais bem entendida ao se examinarem os atos emitidos pelo intendente e pelo inspetor escolar, os quais eram fundamentados na opinião emitida pelo Conselho Escolar. Havia uma articulação de confiança entre Conselho Escolar, intendente e subintendentes distritais, inspetores escolares, Secretaria de Estado e o partido. O Conselho Escolar fazia parte da rede de controle do poder público, pois foi criado por esse mesmo poder, como um organismo local de vigilância das normas emanadas das instâncias estadual e federal.

O Conselho Escolar, entretanto, não era um órgão colegiado com ação conjunta e decisões tomadas em grupo. As atribuições eram, em sua totalidade, delegadas ao Conselho Escolar, mas o exercício das mesmas se dava individualmente, na medida em que cada membro do Conselho Escolar as desempenhava pessoalmente em seu distrito. Como a ação fiscal era exercida individualmente pelos membros do Conselho Escolar, tendo cada um uma área de ação — o distrito —, qualquer de seus membros estava apto a declarar a frequência das aulas dos professores particulares que desejassem receber uma subvenção federal ou estadual, a visitar escolas, enfim, a fiscalizar dentro do espaço distrital.

As subvenções concedidas pela instância estadual aos municípios, para a difusão do ensino público nos distritos rurais, eram pagas aos professores, trimestralmente, mediante atestado de exercício passado pela autoridade escolar distrital, visado pelo presidente do Conselho Escolar. Sua distribuição atendia a certos critérios: verificação da frequência, da localização das aulas e do ensino feito pelo professor. Apenas o professor que os atendesse podia candidatar-se a receber uma subvenção. A avaliação do trabalho do professor era feita pelo Conselho Escolar ou pelo subintendente. Os professores recebiam o pagamento pelo serviço prestado com base no parecer do membro do Conselho Escolar de seu distrito, o qual considerava os critérios definidos no nível estadual que, por sua vez, se pautavam por definições federais.

Ações atribuídas aos inspetores escolares no regulamento de 1906, por insuficiência de pessoal, passaram para a esfera da comunidade local, melhor dizendo, para os membros do Conselho Escolar — pessoas de influência de cada intendência. Isto reforça o entendimento de que o Conselho Escolar tinha como função fundamental a de fiscalizar; ademais, pelo fato de ser constituído por representantes de cada distrito, a fiscalização direta era o núcleo de sua tarefa.

Os Conselhos desempenhavam uma função mediadora entre a instância municipal — intendência — e a instância estadual — Diretoria de Instrução Pública —, fornecendo informações para que fossem criadas e subvencionadas

escolas, pagos professores, apoiados alunos pobres, fechadas aulas e dispensados professores faltosos. Por outro lado, eram também espaço em que pessoas da comunidade e professores particulares procuravam apoio e sustentação para a inserção e defesa de seus interesses. Os professores tentavam fazer com que os membros dos Conselhos Escolares intercedessem junto à instância estadual para a obtenção de subvenções, e as comunidades que desejavam escolas públicas também buscavam obter o apoio desses membros.

O Conselho Escolar era um organismo criado pela instância estadual, distribuído espacialmente conforme o número de municípios e com atribuições fiscalizadoras que atuavam nas escolas federais, estaduais e municipais, bem como nas particulares.

Os documentos consultados sugerem que os colegiados locais com atribuições educativas podem ser considerados um tipo de órgão técnico, desempenhando funções fiscalizadoras e executivas. Sua composição entretanto não exigia qualificação especial de seus integrantes, os quais deveriam ser “correligionários”, exercendo suas funções gratuitamente.

Os Conselhos Escolares tinham, pelo que foi analisado, funções relacionadas com a administração de pessoal, com os recursos materiais, os recursos financeiros, bem como a distribuição da rede de escolas. Quanto à administração de recursos humanos, o Conselho Escolar tinha competências relativas a informações necessárias ao pagamento dos professores públicos, indicação e nomeação de professores para aulas acéfalas; concessão de licença a professores; informação sobre professor subvencionado que solicitasse atestado de magistério. No que diz respeito à rede escolar, competia ao Conselho informar sobre a distribuição das escolas públicas na área do município, sobre locais em que era necessário instalar ou fechar escolas e sobre estatísticas da educação nas escolas públicas estaduais e escolas subvencionadas pelo Estado. Com referência a recursos materiais, apreciava sobre a necessidade dos pedidos de utensílios e mobiliário escolar e informava sobre o mobiliário das escolas públicas, com fins de tombamento. Possuía também atribuições referentes a recursos financeiros quando opinava sobre a conveniência de supressão ou instituição de subvenção para escolas e professores particulares e, em alguns casos, estipulava taxas escolares.

Pelo que foi apresentado, os colegiados não tiveram, ao longo do tempo, funções consultivas e de assessoramento que hoje parecem estar a eles ligadas.

Os colegiados foram, por mais tempo, fiscalizadores e controladores do que organismos consultivos. Esta amplitude de funções traduz-se numa indefinição até hoje esclarecida com dificuldades e de maneira variada pelos colegiados locais. Mesmo no âmbito estadual, o Conselho de Educação do Rio Grande do Sul, nos anos 90, desempenha funções — autorização de funcionamento

de instituições públicas e particulares de 1º grau — que antes eram de alguns CMEs e do executivo estadual.

Ao longo do tempo, a ação dos colegiados educativos tem-se configurado mais como formal e burocrática, voltada para questões de certificação de instituições escolares do que questionando a qualidade da educação oferecida. Supõe-se que isso possa estar relacionado com o afastamento atual desses colegiados do contato com a realidade das escolas, o que, pelo que foi anteriormente demonstrado, não ocorria no início da educação republicana.

O nível estadual tem-se afigurado, de longa data, como um elemento que exerce um monitoramento dos organismos educativos de nível local. Nesse sentido, a filiação partidária dos membros dos colegiados locais de educação mostrou-se um elemento importante de controle de sua ação.

INDÍCIOS HISTÓRICOS NAS FUNÇÕES ATUAIS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

Os Conselhos Municipais de Educação parecem manter o relacionamento ambíguo entre as instâncias municipal e estadual, tal como no final do período imperial.

O Parecer CEE/RS 825/74 ressalva que, apesar de a faculdade normativa não ter sido transferida para o Conselho Municipal de Educação, este seria como o próprio Conselho Estadual de Educação operando diretamente no município pelos seus agentes locais.

O Decreto-lei 5044, de 13 de julho de 1954, traz em sua ementa esta indefinição: criar Conselhos Escolares Municipais na Secretaria de Educação e Cultura. Esses Conselhos Escolares Municipais não eram criados nas Secretarias Municipais de Educação, nem por solicitação, necessidade e interesses locais mas “na” e “pela” Secretaria de Educação estadual.

A escolha dos membros dos Conselhos Escolares Municipais, em 1954, em número de cinco a sete, seria feita pelo Secretário de Educação e Cultura do estado entre pessoas residentes na sedes dos municípios, de comprovada idoneidade, de reputação elevada e reconhecido prestígio social. A função de conselheiro seria exercida sem ônus para os cofres públicos, pois era um serviço honorífico e relevante prestado ao Estado.

As funções centrais dos Conselhos Escolares Municipais de 1954 eram de colaboração com os órgãos centrais da Secretaria Estadual de Educação, verdadeiros representantes locais dos interesses da instância estadual. Nesse sentido vale indicar algumas destas funções:

Colaborar com as administrações locais, nas questões relativas à educação e ao ensino, facilitando e divulgando informações sobre as normas técnicas traçadas pelos próprios órgãos centrais da Secretaria de Educação e Cultura e na articulação de entidades públicas e privadas, destinadas à educação e ao ensino com aqueles órgãos centrais; colaborar com os órgãos locais dos serviços federais, estaduais e municipais, para facilitar a coleta de dados e informações que interessem à realização de censos e inquéritos no campo das questões sociais e econômicas ligadas à educação e ao ensino, colaborar com a Secretaria de Educação e Cultura nas atividades que visam ao progresso e ao desenvolvimento do sistema de educação e ensino do Estado do Rio Grande do Sul. (Decreto Estadual 5044/54)

Conclusivamente pode-se afirmar que o estudo genético-histórico dos Conselhos Municipais de Educação auxilia no desvendamento de seu papel e de suas origens.

Desde o Conselho Diretor de Instrução Pública, constituído pelos representantes dos distritos literários que visitavam as escolas avaliando a situação moral e material das mesmas, os Conselhos Paroquiais e os Conselhos de 1888 formados pelo inspetor escolar, professor público, subdelegado em exercício e pelo pároco, pode-se identificar a função dos colegiados ligada ao controle e mediação dos interesses do Estado no nível local. Da mesma maneira, os membros dos Conselhos Distritais de 1897 tinham funções executivas e de controle visitando e inspecionando, no mínimo uma vez por mês, as escolas do distrito.

A mais direta evidência de que os Conselhos tinham funções executivas é o fato de que, em 1910, o governo, devido ao diminuto número de inspetores escolares, novamente incumbiu os Conselhos Escolares de funções de inspeção.

A vinculação com os interesses e diretrizes da instância estadual pode ser identificada nas funções exercidas e na forma de escolha dos membros dos colegiados locais. Mais atualmente, em 1954, são criados Conselhos Escolares Municipais na Secretaria de Educação do Estado e, em 1974, o vínculo entre município e Estado se verifica na afirmativa de que a atividade do Conselho Municipal de Educação atua diretamente no município, com a delegação de atribuições que lhe faz a instância estadual e por meio de agentes locais como se fosse o próprio Conselho Estadual de Educação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHÃO, M. H. M. B. Criação do Conselho Municipal de Educação: uma iniciativa que deve ser considerada. *Revista do Professor*. Porto Alegre: CPOEC, n.5, p.43-5, jan./mar. 1985.
- ARCHER, M. S. *Social origins of educational systems*. London: Sage Publications, 1979.

ARCHER, M. S. Educational systems. *International Social Science Journal*. v.33, n.2, p.261-84, 1981.

BOURDIEU, P. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

RIO GRANDE DO SUL. Conselho Estadual de Educação. Parecer 942/84. Normas para Delegação de atribuições do CEE aos Conselhos Municipais de Educação. Porto Alegre: SECRS/CEE, 21/12/1984.

_____. Parecer 825/74. Fixa critérios para a delegação de atribuições a Conselhos Municipais de Educação. Porto Alegre: SECRS/CEE, 1974.

_____. Decreto n.89. Reorganiza a Instrução Pública do Estado. Porto Alegre, 02 fev. 1897.

_____. Decreto Estadual 5044. Cria Conselhos Escolares Municipais na Secretaria de Educação e Cultura. Porto Alegre, 13 jul. 1954.

_____. Decreto n. 874. Reorganiza os Serviços da Instrução Pública do Estado. Porto Alegre. 28 fev. 1906.

_____. Ato n. 219. Regulamenta o ensino obrigatório na província. Art. 1º Porto Alegre. 16 mar. 1888.

_____. Província de São Pedro do Rio Grande do Sul. Lei n. 771. Cria o Conselho Diretor da Instrução Pública composto de seis membros efetivos nomeados livremente pelo Presidente da Província. Porto Alegre, 4 maio 1871.

VILLANOVA, R. de A. *Fala dirigida à Assembléia Legislativa...* Porto Alegre: Diretoria Geral de Instrução Pública. 1876.

WERLE, F. O. C. *Sistema político-administrativo da educação: análise das relações de poder entre as instâncias federal, estadual e municipal no período republicano*. Porto Alegre, 1993. 452p. Tese (Dout.). Faculdade de Educação. PUC-RS.