

Municipalidade e Municipalização da Educação Primária no Brasil

Claudia Oliveira Cury Vilela*
Betânia de Oliveira Laterza Ribeiro**

Resumo

O artigo apresenta uma discussão sobre as características de constituição da municipalidade no Brasil. Trata-se de uma revisão de literatura que pretende construir uma radiografia do ente municipal à luz das Constituições Federais e objetiva promover uma reflexão sobre o processo de municipalização da educação básica. Para tanto, neste trabalho organizou-se um histórico das conquistas municipalistas relativas ao fortalecimento econômico desses entes federados, desde o limiar da República perpassando pelos ditames das Cartas Constituintes de 34, 37 e 46; argumentando que a ideia de municipalização da educação primária incide nos patamares sócio-políticos do Brasil, seja como instrumento de disseminação dessa modalidade de ensino, seja como política liberalista, desde a federalização do país.

Palavras-chave: municipalidade; conquistas municipalistas; municipalização da educação primária.

Municipality and Municipalization of Primary Education in Brazil

Abstract

The article presents a discussion of the constitutional characteristics of the municipality in Brazil. It is a literature review that aims to build a municipal entity radiograph in the light of the Federal Constitutions and aims to promote a reflection on the process of decentralization of basic education. Therefore, this article has organized a historical of municipal achievements on the economic empowerment of these federal entities, since the threshold of Republic passing by the dictates of the Constitutional Charters 34, 37 and 46; arguing that the idea of municipalization of primary education focuses on socio-political levels in Brazil, either as an instrument for spreading this modality of teaching or as a political liberal, since the federalization of the country.

Keywords: municipality; Local government achievements; municipalization of primary education.

Origem e conquistas das municipalidades brasileiras

Parte-se aqui de uma retomada histórica do que vem a ser município e como estes se estabeleceram no Brasil enquanto república federalista.

Governo local e governo municipal, administração local e administração municipal são termos que designam município, tido como a primeira expressão histórica do Estado e a expressão política mais próxima do cidadão. Expressão essa munida de meios para alcançar os objetivos pessoais ou coletivos pretendidos em resposta aos anseios da comunidade, uma vez que sugere um alto grau de consciência da realidade econômica e social da *urbs*. Como realidade social, o município é precedente; ou seja:

[...] a “polis” dos gregos, a “urbs” e a “civitas” dos romanos, as primeiras manifestações ponderáveis de Estado constituído, idealizado ou imaginado, como a “Cité Antique, de Fustel de Coulanges; a “Cidade de Deus”, de Santo Agostinho; a “Cidade do Sol”, de Campanella; a ilha de Utopia, de Thomas

Morus — todas têm forma de organização municipal. A própria República ideal de Platão, como a República real de Roma, tem mais de município que de Estado, na sua acepção moderna (ARAGÃO, 1959, p.105).

O progresso do Brasil se condicionou ao surgimento de vilas e cidades, isto é, “[...] dos núcleos municipais” (ARAGÃO, 1959, p.107). Nos dois séculos iniciais, segundo Aragão, a autoridade de tais núcleos se sobrepôs.

Se o poder político pertencia à Coroa, o poder de fato era exercido pelas autoridades municipais. Na terra imensa, a administração geral se amesquinhava, impotente. Avultava o governo local, onde se traduziam, de modo invariável, os interesses dos proprietários rurais (MACHADO NETO, 1958, p.1).

Esse autor esclarece ainda que, nesses núcleos a força local — social ou política — prevaleceu sobre a nacional; que a instituição municipal seguiu diretrizes do direito português e que Portugal e Espanha foram mais fiéis às

* Endereço eletrônico: ccovilela@bol.com.br

** Endereço eletrônico: laterzaribeiro@uol.com.br

concepções municipalistas de Roma. Como certo, os moldes europeus, foram paulatinamente, adequando-se ao estilo brasileiro.

A constituição do municipalismo foi marcada por conflitos com avanços e recuos. Antes da independência, as empreitadas municipais dentro e fora da lei eram largas; no período colonial, a autonomia dos municípios foi estrangulada pelo autoritarismo e pela centralidade do Império: se a força política municipal se pronunciava forte, a receita era minguada e a falta de recurso se constituiu aos poucos em subordinação ao governo provincial (MACHADO NETO, 1958). As esferas administrativas e as elites políticas se preocupavam em atrair às metrópoles do litoral os recursos financeiros e os valores humanos dos municípios do interior. Às municipalidades eram destinados poucos recursos; por exemplo, “[...] pode-se calcular que, em 1868, o Império dispunha de 80,8 por cento da renda pública, as Províncias de 16,7 e os Municípios de 2,5 por cento” (MACHADO NETO, 1958, p.3). Por causa da escassez, os governos municipais ficaram quase estéreis, paupérrimos, sem poder de ação, e essa condição alimentava sua dependência da esfera governamental. Assim, mesmo com autonomia relativa, os municípios então “[...] não encontram suporte financeiro e decisório para a sustentação de iniciativas próprias” (ROMÃO, 1992, p.22), daí as relações com o poder econômico local — independentemente de identidades, ideologias ou diferenças partidárias — como tentativa de fortalecer a receita municipal. Por consequência, os agentes econômicos cobraram da governança política seu quinhão de tomada de decisões públicas e a aliança entre poder econômico e poder político local se desenvolveu, que chamamos de poder local.

Após ser proclamada a República, o Brasil foi federalizado. Do latim *foedus*, *foederis* — aliança, juramento, pacto, união —, a palavra federação merece ter esclarecido seu sentido no contexto republicano. Para tanto, recorremos a Collaço, segundo quem,

Como forma de Estado, a federação nasceu em dado momento histórico, mediante a união de Estados soberanos, independentes, que formaram um novo Estado — deu-se nos Estados Unidos da América, onde ocorreu a unificação de uma pluralidade. No Brasil, tudo se passou de maneira diferente. O que era uno, uno permaneceu. Apenas a Constituição passou a consagrar regime

de organização semelhante à da federação-tipo (COLLAÇO, 1982, p.48).

Cury argumenta, porém, que construir o país como regime federativo exigia

[...] uma mudança política que tecesse um laço que (re)ligasse o território nacional. Sabe-se de inúmeras revoltas e levantes pelo país, após a proclamação da República. Era preciso consolidar o novo regime. Havia que se incorporar o imenso território, sobretudo os Sertões, à comunhão nacional e, quando preciso, defendê-la. Sem essa incorporação espacial não haveria como se erigir um Estado Nacional de cunho federativo (CURY, 2007, p. 34).

Embora houvesse controvérsias, a República foi federalizada, e nesse processo o poder municipal foi soberano, pois províncias distantes da metrópole buscavam se emancipar, fomentadas por um sentimento localista que brotava no interior dos cidadãos. Com um governante imbuído de princípios liberais, mudaram as formas de distribuição da autoridade política. No dizer de Arretche (2002), nos estados federados, o governo se dividiu verticalmente sobre a mesma população e o seu território, numa hierarquização mais democrática. Assim,

A ideologia articula-se aos padrões universais, irradiados da Inglaterra, da França e dos Estados Unidos, confortando a consciência dos ocidentalizadores, modernizadores da sociedade e da política brasileiras, muitas vezes, enganados com a devoção sem exame aos modelos. Ser culto, moderno, significa, para o brasileiro do século XIX e começo do XX, estar em dia com as idéias liberais, acentuando o domínio da ordem natural, perturbada sempre que o Estado intervém na atividade particular. Com otimismo e confiança, será conveniente entregar o indivíduo a si mesmo, na certeza de que o futuro aniquilará a miséria e corrigirá o atraso (FAORO, 2000, p.111).

Na tendência liberalista, os municípios ganham uma autonomia relativa, pois

[...] as Constituições estaduais modelaram os seus Municípios, com maior ou menor amplitude na administração, em termos que lhes

asseguravam a autonomia pregada na Lei Magna. As leis orgânicas reafirmaram o princípio e discriminaram as atribuições municipais, mas todo esse aparato de autonomia ficou nos textos legais (MEIRELLES, 1993, p. 31).

Contudo, dada a míngua de recursos, as municipalidades continuaram quase inertes. Assim, o poder local se articulou para dar visibilidade ao município diante do estado e do país, mostrar prestígio em meio à população local e se fortalecer. Nacionalmente, com o predomínio dos ideais liberalistas,

Cria-se, com a apropriação crescente do mercado interno, a mentalidade nacionalista, voltada contra o comércio, em grande parte estrangeiro. Daí se projeta uma linha de conduta que assimila a independência do país à industrialização, ao abastecimento do mercado interno e à denúncia ao esquema monocultor (FAORO, 2000, p.111).

Em sentido oposto a essa tendência, uma diretriz protecionista investiu contra o liberalismo dominante, “[...] movimento que se desemboca, a partir das revoltas de 22 e 24 na Revolução de 30” (FAORO, 2000, p.119). A experiência brasileira federalista de cunho liberal seguiu bem até meados de 1930, quando começou a tender à centralidade política e econômica graças à ação do governo relativa à distribuição de renda e às governanças estaduais e municipais.

Durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891 não houve autonomia municipal no Brasil. O hábito do centralismo, a opressão do coronelismo e a incultura do povo transformaram os Municípios em feudos de políticos truculentos, que mandavam e desmandavam nos “seus” distritos de influência, como se o Município fosse propriedade particular e o eleitorado um rebanho dócil ao seu poder (MEIRELLES, 1993, p. 31- 32).

Portanto, a revolução de 1930 introduziu princípios renovadores no regime republicano. Alguns decretos propuseram analisar a situação financeira e econômica de estados e municípios para se reorganizar a nação partindo-se do fortalecimento destes. Segundo Aragão (1959), em geral, a preocupação municipalista inicial após a levante revolucionário se manifesta na o decreto

criação de conselhos consultivos municipais, pelo decreto 20.348, de agosto de 1931. Em 9 de novembro desse ano, o decreto 20.348

[...] inscreve o princípio de capacitação técnica do governo local, ao instituir a Comissão de Estudos Financeiros e Econômicos dos Estados e Municípios com as atribuições, dentre outras, de estudar minuciosamente a situação financeira de cada Estado e seus Municípios a fim de facultar ao Governo Provisório a adoção de medidas necessárias à reorganização econômica e administrativa do País. Aí se vislumbra o propósito de valorizar e fortalecer o município como empreendimento preliminar à reorganização do País (ARAGÃO, 1959, p. 110).

No dizer de Chaves (1984), das revoluções de 1930 e 32 surgiram outras forças, “[...] algumas sacramentadas com o batismo de sangue das trincheiras, o tirocinio hábil e prepotente da disciplina militar, o sentido da agregação e unidade de forças e de comando” (CHAVES, 1984, p.437). Alterou-se o comando no país onde a aristocracia rural até então atuava como força dominante; houve uma reconstitucionalização do país, resultante da “[...] vontade de experimentar novas formas políticas, numa tentativa desesperada de alijar o arcaico” (SKIDMORE, 2000, p. 26). Cabe dizer que, nessa batalha violenta que foi o movimento liderado por paulistas em 1932 para destituir o Governo Provisório de Vargas, morreram mais brasileiros do que na Segunda Grande Guerra. Mesmo que houvesse gente insatisfeita com o governo no país todo, os paulistas se viram sozinhos na empreitada. Para o historiador Boris Fausto, no documentário 32, *A guerra civil* (2002), que analisa os aspectos políticos desse movimento civil, a derrota paulista ajudou a aplinar o caminho para o Estado Novo, pois combateu um poder central em que a ideia de autoritarismo era forte, isto é, um poder em que se reconhece a instauração de uma ditadura já no decênio de 1930. Com o fortalecimento do governo central proclamado com a vitória sobre os insurgentes, Vargas consolidou aos poucos seus ideais autoritários. E mesmo que a Constituição contivesse princípios democráticos que amparavam os municípios, respaldando sua autonomia, o amparo duraria pouco, haja vista que tal Carta Magna deu lugar à outra, que suprimiu de vez tais princípios.

2.1 O município nas constituições de 1934, 37 e 46

Não bastava prever o princípio da autonomia da Constituição anterior; era preciso executá-lo. Assim, a Carta Constitucional de 1934 apresentou, como maior conquista municipalista, os princípios da expressão econômica e do fortalecimento do conceito de autonomia, circunscrito “[...], explicitamente, à eletividade dos prefeitos e dos vereadores da Câmara Municipal, à decretação de impostos e taxas e à organização dos serviços de Ministérios locais” (ARAGÃO, 1959, p. 110). As municipalidades precisavam não só de governo próprio, mas também, e sobretudo, de renda própria para realizar serviços públicos e possibilitar o progresso material. Fiel a essa orientação, o art. 13 da Carta de 1934 prescreveu, como princípio constitucional, a autonomia do município “[...] em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade do prefeito e dos vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços” (MEIRELLES, 1993, p. 32).

Todavia, mesmo reconhecendo a necessidade de fortalecer a receita dos municípios, “[...] no tocante às rendas, os resultados ficaram aquém das expectativas. Sobre o total nacional, os municípios, inclusive os das capitais, arrecadaram 8%, em 1935; 10%, em 1936; e 11% em 1937” (MACHADO NETO, 1958, p. 6). O golpe ditatorial de 10 de novembro de 1937 pôs fim à experimentação política e iniciou oito anos de regime autoritário. Misto de corporativismo e socialismo, temperado com algumas franquias democráticas, “[...] o Estado Novo — como o denominou o seu criador — caracterizou-se pela concentração de poderes no Executivo, ou mais propriamente nas mãos de seu instituidor” (MERIELLES, 1993, p. 33).

A Constituição de 34 deu lugar à outra, que se consubstanciava como resultado de “[...] um movimento de frente popular, um movimento fascista e uma tentativa de golpe comunista” (SKIDMORE, 2000, p. 26). A nova Carta visava dar poder incontestável ao presidente da República, o que justifica a centralização política e econômica e o rígido controle hierárquico. A autonomia dos municípios foi afetada gravemente, vítima do autoritarismo e da centralização impostos na era Vargas. Foi um período de antimunicipalismo inequívoco, pois os princípios constitucionais não mencionavam autonomia municipal; logo, os prefeitos passaram a ser nomeados por interventores federais (governadores dos estados), e a eleição para vereadores prevista no artigo 26 da Constituição de

37 não se concretizou. Já minguadas, as receitas locais foram reduzidas, e a arrecadação municipal deixou de contar com 20% sobre a renda de impostos rurais (MACHADO NETO, 1958). Portanto, “[...] a vida das comunas reduziu-se a zero, com sua vida entregue a prepostos dos interventores, por sua vez, simples agentes da vontade todopoderosa do Presidente. As rendas não passavam de migalhas, caídas da mesa rica da União e dos Estados” (MACHADO NETO, 1958, p.7).

Se até então os municípios não mereceram a atenção devida da União ao discriminar as rendas, agora o problema havia chegado ao ápice. Segundo Meirelles, no regime de 1937,

[...] as Municipalidades foram menos autônomas que sob o centralismo imperial, porque, na Monarquia, os interesses locais eram debatidos nas Câmaras de Vereadores e levados ao conhecimento dos governantes (Lei de 1828) ou das Assembléias Legislativas das Províncias (Ato Adicional de 1834), que proviam a respeito, ao passo que, no sistema interventorial do Estado Novo, não havia qualquer respiradouro para as manifestações locais em prol do Município, visto que os prefeitos nomeados governavam discricionariamente, sem a colaboração de qualquer órgão local de representação popular (MEIRELLES, 1993, p. 33–34).

Entretanto, nos 15 anos de governo Vargas, o “[...] Estado havia impulsionado o desenvolvimento econômico, através de uma intervenção crescente do governo” (ROMANELLI, 1987, p.51), sobretudo com a criação do Conselho Nacional do Petróleo, em 1938, do salário mínimo, em 1940, da Companhia Siderúrgica Nacional, em 1941, do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e da Companhia Vale do Rio Doce, em 1942. Em 1945, sob pressão militar, Vargas renunciou; e a eleição de um governo fez renascer o ideal democrático e impôs a necessidade de outra Constituição, promulgada em 1946 e cuja assembleia constituinte tratou da municipalidade à luz da Carta de 1934. De acordo com Aragão (1959), a nova Lei Maior fortaleceu os municípios economicamente ao prescrever que o estado ou até a União deveriam assisti-los e que os estados teriam autonomia para elaborar suas constituintes, salvo os princípios previstos no artigo 18 da Carta Magna.

As constituições estaduais prescreveram a criação de um órgão de assistência técnica

municipal. Os estados cujas cartas omitiam tal princípio poderiam contar com “[...] a prestação de auxílio técnico ao município através de órgãos estaduais ou de secretarias do governo estadual” (ARAGÃO, 1959, p. 111). Sob o respaldo de determinações constitucionais que garantiam mais prática democrática aos estados, a captação de renda pública municipal mudou pouco. Alguns estados, ao elaborarem suas cartas constitucionais, ofereciam a seus municípios formas melhores de captar recursos, a exemplo de Minas Gerais, que promulgou sua Carta em 1947.

A Constituição de Minas Gerais chega mesmo a prever o governo de tipo consorcial, corporificando em pessoa jurídica. Seu art. 95 preceitua: “Os municípios da mesma região, pelo voto de dois terços dos membros componentes das respectivas câmaras, poderão agrupar-se, constituindo-se em pessoa jurídica, para instalação, exploração e administração dos serviços comuns” (ARAGÃO, 1959, p. 111).

Embora tenha se estabelecido um princípio de solidariedade intermunicipal e autonomia que fortaleceu o comando político e econômico do município e mesmo com o esforço da Constituição Federal 1946, o acréscimo maior na captação de rendas ocorreu na instância estadual e as receitas municipais permaneceram abaixo das necessidades reais. Entre 1941 e 1950, segundo “[...] dados do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da fazenda, os índices de receita da União cresceram de 100 para 2.013, dos Estados e do Distrito Federal de 100 para 2 186; dos municípios de 100 para 1011.” (MACHADO NETO, 1958, p. 9). Esse autor justifica essa situação, explicando que

Vários Estados permanecem sem dar cumprimento ao dispositivo do art. 20, pelo qual seriam transferidos aos municípios 30% do excesso da arrecadação dos impostos estaduais sobre as rendas municipais. Permitiu a Constituição o cumprimento gradativo do preceito em dez anos. Apesar de decorrido o prazo, apenas treze unidades federativas cuidaram do assunto (MACHADO NETO, 1958, p. 9).

Embora frágil, tal fortalecimento da municipalidade deu certa liberdade econômica aos municípios relativamente ao governo estadual e elevou o nível econômico da população interiorana. Noutras palavras, foram alcançados

alguns objetivos da revolução municipalista que pretendia, sobretudo, alavancar o desenvolvimento industrial nacional. A campanha liderada pela Associação Brasileira dos Municípios buscou fortalecer a receita local e equilibrar a distribuição de renda pública entre as esferas administrativas — União, estados e municípios. Para a associação, pôr fim à situação financeira municipal precária na hierarquia nacional era urgente. A comparação com a distribuição de renda pública entre três esferas administrativas de países mais avançados mostrava que, no Brasil, havia uma desproporção enorme. Enquanto os repasses aos municípios não chegavam a 11%, no Canadá se elevam a “[...] 53% do total das rendas públicas, na Itália, a 37%; na Nova Zelândia, a 46%; na Suécia, a 40%. Nos Estados Unidos, até 1930, as municipalidades detinham 48% da arrecadação total” (MACHADO NETO, 1958, p. 10). A municipalidade nesses países refletia uma vitalidade ascendente que a associação visava alcançar propondo a destinação ao município, sobretudo, de 10% do total de imposto de consumo arrecadado, 15% da arrecadação municipal da quota do imposto de renda e transferência, para a prefeitura, da arrecadação do imposto territorial rural (MACHADO NETO, 1958).

Sucessor de Vargas na presidência da República, Eurico Gaspar Dutra dirigiu, em 1948, mensagem ao Congresso Nacional em que se refere à participação maior dos municípios na arrecadação de receitas. Disse ele que

Nenhum aspecto da obra de organização nacional sobreleva, no entanto, ao revigoramento necessário do municipalismo. Estimaram-no, com sabedoria, os Constituintes de 1946, quando facultaram ao Município recursos mais amplos para o desempenho das suas tarefas de unidade do governo, a mais próxima do povo, assegurando, ao mesmo tempo, a sua autonomia. Já no corrente ano e, na sua integridade, a partir de 1949, ser-lhes-á entregue a parte do imposto de renda que lhes foi atribuída pela Constituição (BRASIL, 1978, p. 65).

Com efeito, a quota do imposto de renda revelou ser a melhor forma de ampliar a renda dos municípios. Como esclarece Machado Neto,

Levantamento realizado há tempos demonstra que a referida quota

representava, no exercício de 1955, a contribuição principal no conjunto das rendas municipais de vários Estados: Maranhão, 44,68%; Piauí, 44,64%; Goiás, 40,21%; Sergipe, 39,76%; Rio Grande do Norte, 37,69%. Em São Paulo, equivalia a quinze por cento. Em 1957, o total distribuído se elevou a cerca de dois milhões de cruzeiros, cabendo a cada municipalidade Cr\$ 802 000,00. Os maiores quinhões cabem aos Estados de Minas Gerais com Cr\$ 388 000 000,00; São Paulo, com Cr\$ 348 000 000,00; Bahia, com Cr\$ 136 000 000,00 (MACHADO NETO, 1958, p.111).

Uma vez aumentada a arrecadação municipal, houve uma tendência à criação e/ou ao desmembramento dos municípios na maioria dos estados; isto é, houve — como esclarece Meirelles — “[...] a separação de parte de um Município para integrar-se noutro ou constituir um novo Município” (MEIRELLES, 1993, p.60). Assim, tanto foram criadas municipalidades com a disposição de territórios ainda despovoados quanto foram formados outros municípios com o

desmembramento de alguns. Em muitas municipalidades onde havia dois distritos ou mais, estes foram elevados à condição de município. Em Minas, a Constituição de 1947 previa que os municípios administrativamente poderiam se dividir em distritos e que “A sede do Município lhe dá o nome e tem a categoria de Cidade (Art. 78 §1º)”. Cabe salientar que a natureza dos distritos seria administrativa; noutras palavras,

Essas circunscrições não se erigem em pessoas jurídicas, nem adquirem autonomia política ou financeira. Continuam sob administração do Município e não tem representação partidária [...] o Distrito não tem capacidade processual para postular em juízo; todas as suas pretensões deverão ser manifestadas pelo Município a que pertence (MEIRELLES, 1993, p. 66).

A Tabela 1 mostra que após 1946 o número de municípios aumentou muito, seja pela criação, pelo desmembramento ou pela emancipação de circunscrições.

TABELA 1
Evolução cronológica da quantidade de municípios

ANO	NÚMERO DE MUNICÍPIOS
1871	618
1905	1.140
1939	1.574
1945	1.669
1949	1.698
1954	2.372
1956	2.411

Fonte: MACHADO NETO, 1958.

Machado Neto salienta que as municipalidades proliferaram em Minas Gerais, São Paulo e Bahia, detentores de grande parte do imposto de renda. Em 1957 a quota do imposto representava a contribuição central no conjunto das rendas municipais de vários estados. O total distribuído “[...] se elevou a cerca de dois milhões de cruzeiros, cabendo a cada municipalidade Cr\$ 802 000,00. Os maiores quinhões cabem aos Estados de Minas Gerais com Cr\$ 388 000 000,00; São Paulo com Cr\$ 348 000 000,00 e Bahia, com Cr\$ 136 000 000,00” (MACHADO NETO, 1958, p. 11).

Entretanto, a emancipação distrital enfraqueceu a economia de muitos municípios divididos. Embora os emancipados recebessem assistência da União, não iam além da condição de pequenas *urbs* sem expressão política e econômica.

Nesse processo, um ponto que suscita reflexão é a relevância do incremento no saldo monetário para a economia municipal, sobretudo caso se considere a prescrição da Constituição de 46 de deveres cada vez maiores dos municípios relativos à população local. A educação primária exemplifica bem tais deveres, pois aos poucos ocupou cada vez mais espaço nas despesas municipais com a consolidação da República.

Financiamento da educação pública

Segundo Romanelli, a Constituição de 1946

[...] fugiu à inspiração da doutrina econômica liberal dos séculos anteriores para inspirar-se nas doutrinas sociais do

século XX. Nisso, ela se distanciava também da ideologia liberal-aristocrática esposada pelas nossas elites, no antigo regime. Foi, pois, baseado na doutrina elaborada pela Carta de 1946, que o então Ministro da Educação, Clemente Mariani, constituiu uma comissão de educadores com o fim de estudar e propor um projeto de reforma geral da educação nacional. Em 1948, esse projeto dava entrada na Câmara Federal, seguido de mensagem presidencial (ROMANELLI, 1987, p. 171).

Contudo, mais que diferir da filosofia liberal inspiradora da política econômica europeia dos séculos XVIII e XIX, isto é, mais que se distanciar do liberalismo aristocrático e propor um liberalismo que dava voz à democracia, essa Constituição embasou a reforma geral da educação como um projeto único para a nação. Não só atribuiu à União a competência de legislar as diretrizes e bases da educação, mas também manteve o ensino primário como obrigatório, oficial e gratuito, garantiu a educação como direito e previu recursos mínimos ao ensino, como se lê nestes artigos:

Art. 166 – A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art. 167 – O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art. 168 – A legislação do ensino adotará os seguintes princípios: i – o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional; ii – o ensino primário

oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos; iii – as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes; [...].

Art. 169 – Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 170 – A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios. Parágrafo único – O sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o País nos estritos limites das deficiências locais.

Art. 171 – Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino. Parágrafo único – Para o desenvolvimento desses sistemas a União cooperará com auxílio pecuniário, o qual, em relação ao ensino primário, provirá do respectivo Fundo Nacional (BRASIL, Constituição, 1946).

Ainda assim, segundo análise de Machado Neto, a participação dos municípios na distribuição da renda pública nacional — então desvantajosa em relação aos estados e à União — diminuiu mais após a Carta de 46. A Tabela 2 mostra aumento no percentual da renda aferida na esfera estadual e decréscimo na municipal — mesmo com os esforços constitucionais para tonificar os cofres municipais.

TABELA 2

Percentual de renda pública nacional destinada a cada esfera administrativa

INSTÂNCIA	1941	1957
União	53,12%	50,24%
Estados e Distrito Federal	35,36%	39,40%
Municípios	11,32%	10,36%

Fonte: MACHADO NETO, 1958, p. 9.

Além disso, segundo Romanelli (1987), a União não aplicava na educação o total de recursos que lhe cabia aplicar, mesmo sendo determinada constitucionalmente a fazê-lo. Embora abocanhasse a maior parte da renda pública, seu percentual destinado à educação pública (10%) era menor que o de estados e municípios, obrigados a destinar 20% da renda

percebida. Afora a desigualdade dos percentuais que as três esferas administrativas deviam destinar à educação pública, a Carta de 46 discriminou quem a educação pública pós-primário deveria favorecer: *o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos*; sendo assim, o ensino posterior seria gratuito, mas sua necessidade deveria ser provada.

Essas determinações deixam entrever a tendência liberalista da Constituição Federal, ao estimular a iniciativa privada a oferecer educação e prescrever o repasse de 20% da arrecadação de impostos à *manutenção e desenvolvimento do ensino*.

Assim como Romanelli (1987), denuncia a União, Ribeiro (2001) o faz com os estados e municípios, apresentando o repasse à educação pública entre 1945 e 1955 (TAB. 3).

TABELA 3
Despesas com educação pública dos estados e municípios — 1945–55

ESTADO		MUNICÍPIO	
1945	1955	1945	1955
11,4%	13,7%	9,5%	11,4%

Fonte: Ribeiro, 2001, p.136.

Após a promulgação da Carta Federal de 46, o investimento na educação melhorou, mas não atingiu o mínimo de 20% previsto por lei. A desburocratização do sistema educacional — isto é, a atribuição, ao governo local, de mais responsabilidade pela educação primária — estava nas ementas constitucionais; além disso, almejava-se estabelecer vínculos mais fortes entre União e demais níveis de governo como forma de assistir estados e municípios, como mostram com clareza palavras do presidente Gaspar Dutra dirigidas ao Congresso Nacional em 1949:

No correr da atividade administrativa, de que este documento vos dá conta, multiplicaram-se e foram mesmo procuradas as oportunidades para ampliá-las e estreitá-las. Grandes campanhas nacionais, no terreno da saúde e da educação, se fazem nessa base. Seria manifestamente impossível encarregar-se a União, em país com a extensão do Brasil, da assistência a tuberculosos e a doentes mentais em todo nosso território. Do mesmo modo, estaria fora de cogitações assumir a responsabilidade pelo ensino primário. Em lugar de um sistema educacional vivo e ligado às populações locais, dar-se-ia azo à sua burocratização. Contudo, não seria possível a indiferença diante das manifestas deficiências, oriundas das dificuldades dos Estados e Municípios em atender às exigências dos modernos sistemas de despesa pública (BRASIL, 1978, p. 79).

O governo de Gaspar Dutra

[...] representava a oportunidade dos 'novos ricos da política', que ocupavam

postos-chaves nas administrações federal, estadual e municipal e eram aliados aos tradicionais grupos agrários, continuarem no poder sem Getúlio, que tomara certas medidas populares” (RIBEIRO, 2001, p. 123).

Diferentemente do governo de Vargas, que não simpatizava com os Estados Unidos, o de Dutra foi marcado pela abertura ao capital estrangeiro e pela inflação, iniciada em 1942 e que “[...] enriqueceu [...] um pequeno grupo apenas, já que os salários reais diminuem, os preços sobem assustadoramente” (RIBEIRO, 2001, p. 124). Em outubro de 1950, Vargas foi eleito com discurso um populista e, em 1951, dirigiu-se ao Congresso Nacional assim:

A última eleição veio identificar o Estado com o povo. Foi uma reconquista do Estado pela sociedade viva. Aguçou-se, então, a capacidade de presença do Governo nos sentimentos e nos problemas populares, bem como se acresceram a legitimidade e o vigor das manifestações da soberania nacional (BRASIL, 1978, p. 126).

Nessa mesma mensagem, ele disse ainda que “A elevação dos níveis de vida, num país como o Brasil, depende, assim, muito menos da justa distribuição da riqueza e do produto nacional, do que do desenvolvimento econômico” (BRASIL, 1978, p. 131). Noutros termos, a situação de desigualdade vinculava o progresso social ao desenvolvimento da economia; isto é, tal progresso supunha confiança recíproca entre povo e governo, tanto quanto colaboração nas tarefas de produção, isto é, aumento na produtividade do trabalhador, que, por sua vez, supunha “[...] o sistema de educação e as atividades de assistência

ao homem brasileiro” (BRASIL, 1978, p. 132). No campo da assistência social, esse governo criou a Comissão Nacional de Bem-estar Social — para “[...] estudar as causas e os meios de remoção de todas as modalidades de miséria social [...]” — e o Serviço Social Rural — “[...] para levar às zonas rurais, ao proletariado das estâncias e das fazendas, os benefícios da assistência social e da legislação trabalhista de que já desfruta o operariado das cidades” (BRASIL, 1978, p. 151-152). Como se vê, o governo se orientava pelo assistencialismo, tendo em vista o desprivilegio das populações rurais em detrimento das urbanas e a legislação trabalhista como fator de assistência social.

Nessa conjuntura, a lei 2.004 criou a Petrobras, que Vargas associou com o desenvolvimento nacional, pois essa empresa petrolífera, ao contribuir para que o país saísse da dependência estrangeira, fortaleceria a economia interna. Eis o tom de sua mensagem:

[...] promovi, como é sabido, a mobilização de vultosos recursos financeiros e a criação de uma empresa estatal para a realização dos empreendimentos oficiais, nesse campo industrial. A Nação hoje está esclarecida sobre o que significa o surgimento da “Petrobrás”, como organismo estatal para enfrentar o problema do petróleo em bases industriais e comerciais. De sua atuação futura há de resultar, sem dúvida, profunda modificação na economia brasileira, que necessita reduzir a sua dependência do exterior, nesse campo de atividade, ou não poderá desenvolver-se plenamente (BRASIL, 1978, p. 174).

O momento é de desenvolvimento embasado na industrialização, e o governo de Vargas segue uma política mais centralizadora. Em pronunciamento ao Congresso de 1951, o presidente sinaliza a perspectiva centralizadora, afirmando que o resultado do pleito de 3 de outubro demonstrou a superação da “[...] estreiteza do regionalismo político. Dessa forma fica *[sic]* nitidamente reforçadas as possibilidades de partidos políticos de âmbito nacional e de estrutura ideológica” (BRASIL, 1978, p. 127). Em nível nacional, os investimentos da esfera municipal na educação pública tendiam ao crescimento, o que garantia centralização local maior da educação das massas — de 9,5%, em 1945, as despesas chegaram a 11,4% em 1955. Essa conjuntura nos leva à relação entre aumento da arrecadação municipal mediante a cota do

imposto de renda e os investimentos na educação pública.

Ideia de municipalização do ensino primário

Essa discussão sobre a educação municipal remete à atuação de Anísio Teixeira,¹ que defendeu a autonomia da educação nos municípios na década de 1940. Segundo Resende (2007), Teixeira, então secretário de Educação na Bahia, preocupava-se com o regime de colaboração entre União, estados e municípios no âmbito educacional e advogava a municipalização do ensino primário. “Somente às escolas elementares aconselharia a administração central, não, porém, de um centro remoto, mas, da sede do município, enquanto não podemos chegar à sede distrital” (TEIXEIRA, 1967, p. 73). Tratava-se dividir as competências.

A nova escola pública, de administração municipal, ou autônoma, não deixaria de ser estadual — pelo professor, formado e licenciado pelo Estado, embora nomeado pelo órgão local, pela assistência técnica e pelo livro didático e material de ensino, elaborados sem dúvida no âmbito do Estado em seu conjunto. E, permitem-me ainda dizer, não deixaria de ser federal — pela obediência à lei nacional de bases e diretrizes e, ainda, talvez, pelo auxílio financeiro e a assistência técnica que os órgãos federais lhe viessem a prestar (TEIXEIRA, 1967, p. 74).

Engajado na campanha municipalista em 1957, Teixeira introduziu a tese de municipalização do ensino primário no IV Congresso Nacional dos Municípios (TEIXEIRA, 1957). Além de apresentar suas vantagens pedagógicas, afirmou que a integração da escola à comunidade ocorreria pelo currículo, pois este deveria ser elaborado tendo em vista as características e condições do meio e da cultura local. Indicou, com detalhes, a organização e distribuição de atribuições técnico-pedagógicas do plano proposto entre municípios, estados e União, salientando os aspectos da expansão educacional brasileira como justificativa para a ideia elaborada. Sua defesa da municipalização incluiu números relativos à situação do ensino primário (TAB. 4). Como se pode observar, o aumento na quantidade de matrículas em escolas municipais era crescente e mais acentuado que nas estaduais e particulares; prova disso são a força vital e a capacidade de promover a administração municipal (TEIXEIRA, 1957).

TABELA 4
Distribuição da matrícula geral do ensino primário fundamental comum,
segundo dependência administrativa

ANOS	TOTAL	DEPENDÊNCIA		
		Estadual	Municipal	Particular
1935	2 403 594	1 492 545	527 213	393 836
1940	3 068 269	1 802 626	711 574	554 069
1950	4 351 768	2 544 142	1 275 334	532 292
1956	4 941 986	2 897 272	1 479 326	565 388

Fonte: TEIXEIRA, 1957, p. 44

Teixeira expôs ainda o que ele chama de rendimento escolar, ou seja, números relativos a matrículas e conclusões do ensino primário, comparando as três instâncias administrativas. Enquanto a esfera estadual tem rendimento de pouco mais de 7%, a municipal tem conclusão equivalente a 4%. Considerando-se os escassos recursos municipais para manutenção desse nível de ensino, Teixeira viu mais eficiência na administração escolar municipal. Ora, em 1955, enquanto aos municípios couberam 9,4% da receita pública, aos estados esse percentual foi 4,5 vezes superior. Sobre os rumores de que o ensino em escolas municipais teria qualidade pior que nas escolas do estado e da rede particular, Teixeira afirmou que a escola municipal é mais integrada ao meio, e isso era um positivo na comparação. No fim de seu discurso, ele afirmou que confiar no país era confiar nos municípios e clamou a nação a começar a restauração do Brasil pela educação, atribuindo ao governo local a responsabilidade pela educação básica. Segundo ele, “Confiada ao município, enraizada na comunidade, a escola primária se irá fazer a sua mais importante instituição, objeto do amor e do orgulho locais, centro de educação das suas crianças e de vida e cultura da sua população adulta” (TEIXEIRA, 1957, p. 43).

Segundo Ávila (1985), a tese de municipalização do ensino defendida por Anísio Teixeira defendeu representou um significativo avanço doutrinário em relação ao que se admitia oficialmente como descentralização, concernente especificamente ao setor da educação, na década de 30. Para esse autor, o *Manifesto dos pioneiros da educação nova*, de que Teixeira fora signatário, já repudiava o centralismo da educação pública primária na União, considerando-o estéril e odioso, além de contrário às condições geográficas do país e aos interesses regionais das escolas. Assim, entende-se que Teixeira foi fiel a suas concepções de municipalização do ensino primário já nesse período e que esse propósito se tornou ascendente.

Contudo, cabe salientar que a ideia de municipalização do ensino primário não surgiu com

Anísio Teixeira. Ao resenhar a obra *A educação nacional* (1924) do jornalista e político paulista Mário Pinto Serva, Araújo, ressalta que ela “[...] manifesta posições caracterizáveis como eminentemente municipalistas” (ARAÚJO, 2010, p.14) e que a “[...] argumentação [do autor] assume a orientação de que é dever das municipalidades o provimento da educação do povo. Tratava-se de uma propulsão da nacionalidade brasileira pela via escolar primária” (ARAÚJO, 2010, p.15). Em sua discussão dos capítulos do livro, Araújo afirma que seu autor, no tocante ao problema do ensino e analfabetismo, propõe que

[...] caberia à União instituir um conselho nacional de educação, em fundar escolas normais nos Estados e regiões, em criar escolas primárias nos Estados que expressassem tal necessidade, além de escolas noturnas para os adultos. Os Estados deviam compor-se de um departamento técnico que tivesse como objeto a orientação e a direção do aparelho escolar, além de destinar 20% das receitas com a educação do povo, através de escolas primárias, normais, noturnas. Aos municípios, além dos 20% de suas receitas para a instrução local (escolas primárias e noturnas), cabia organizar bibliotecas populares, que fossem úteis e práticas (ARAÚJO, 2010, p.13).

A obra de Serva refletia, então, a ideia nacional de mais participação dos municípios na educação pública — ideia esta que permeia mensagens de presidentes, pois estas evidenciam assuntos pertinentes a cada época. Com efeito, a mensagem dirigida pelo presidente do estado de Minas Gerais Arthur da Silva Bernardes ao Congresso mineiro em 1921 deixa entrever seu tratamento da questão poder municipal e educação pública:

Em incisiva e vehemente circular a cada uma das Camaras Municipaes brasileiras, a Liga Nacionalista de S. Paulo propôs, o anno

passado, a decretação de uma lei municipal, por todas as edilidades do paiz, tornando obrigatorio o dispendio de 20% das receitas locais com a educação do povo não só em escolas primarias, como em escolas nocturnas para adultos analphabetos e em bibliotecas. O Governo de Minas secunda, com prazer e vivo empenho, esse ardoroso appello civico. As municipalidades mineiras deveriam collocar-se com orgulho à frente dessa cruzada benemérita. Distanciadas, como se acham, do ideal apontado na circular aludida, poderiam todavia acordar, de começo, em despender 10%, pelo menos, da sua receita com a educação do povo, o que representaria indiscutivel progresso material e, sobretudo enorme progresso moral. O adeantamento de uma nação se mede pelo interesse com que as suas communas intervêm no problema da instrucção (MINAS GERAIS, 1921, p. 49).

O tom da mensagem sugere que a esperança de efetivar a nação como República estava depositada nas municipalidades, sobretudo nos preceitos educacionais municipalistas. E mais: o texto mostra que o dispêndio municipal com educação deveria abranger, além do ensino primário, a educação de adultos analfabetos em escolas noturnas e a oferta de bibliotecas públicas. Por fim, a mensagem mostra que a ideia de municipalização do ensino primário remonta ao limiar da República.

Apontamentos finais

Refletindo sobre as ações principais na construção municipalista pertinentes às constituições de 1934, 37 e 46, apreendemos que a criação e evolução das municipalidades resultaram de tentativas e empreitadas para fortalecer a política econômica do município como forma de engrandecer a nação e legitimar o regime republicano. Ainda, que a repressão política centralizou os poderes políticos e econômicos na esfera da União, minando ações municipais; que os moldes seguidos aqui vieram de ações de países de visibilidade ascendente tidos como desenvolvidos e que o financiamento da educação pública seguia o momento político vivido pelo país.

Enfim, embora a ideia de municipalização do ensino primário permeie as esferas político-educacionais desde a tenra República com ideias intrínsecas de liberalismo econômico por parte da União, essa municipalização acabaria por beneficiar a educação primária nacional, portanto,

a tese defendida por Anísio Teixeira, com a pretensão de uma ação municipalista maior no âmbito do ensino primário, teria de esperar algumas décadas para se estabelecer, uma vez que não se concretizou na primeira LDB. Ainda que ele reconhecesse nesta “meia vitória” (TEIXEIRA, 1976, p. 226) a lei não inclui os municípios como sistema próprio de ensino.

Referências

ARAGÃO, J. Guilherme de. Município e administração. **Revista Brasileira dos Municípios**, p. 105–13, jul./dez. 1959. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/RBM/RBMn45_46%20jan_jun1959.pdf>. Acesso em: 24 maio 2010.

ARAÚJO, José Carlos de. **A educação nacional de Mário Pinto Serva**. Uberlândia, 2010. 22p. Não publicado.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas: CEDES, v. 23, n. 80, set. 2002.

ÁVILA, Vicente Fideles de. **No município a educação básica do Brasil**. Maceió: Secretaria de Estado da Educação de Alagoas, 1985.

BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, de 18 de setembro de 1946b. Art.5, XV. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 9 out. 2010.

BRASIL. Presidente, 1930–1964. **Mensagens presidenciais, 1947–1964**. Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas, Café Filho, Juscelino Kubitschek de Oliveira, Jânio da Silva Quadros, João Goulart. Brasília: Câmara dos Deputados, 1978.

CHAVES, Petrônio Rodrigues. **A loja do Osório**. Ituiubata: Edição dos Autores, 1984, p. 437.

COLLAÇO, Flávio Roberto. **O Município na Federação Brasileira**. Florianópolis: ed. UFSC, 1982.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação e Sociedade: revista de educação**, Campinas: Cortez, v. 28, n. 100 — especial, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 25 jun. 2010.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Globo; Publifolha, 2000.

MACHADO NETO, Brasília. O município no Brasil. **Revista Brasileira dos Municípios**, jan./jun. 1958, p. 1. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20%20RJ/RBM/RBMn41_42%20jan_jun1958.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MINAS GERAIS. Congresso mineiro. **Mensagem do estado de Minas Gerais Arthur da Silva Bernardes dirigida ao Congresso mineiro em 15 de junho de 1921**, p. 49. Disponível em: <C:\Documents and Settings\OEM\Desktop\MENSAGEM 1921, p_49.mht>. Acesso em: 18 nov. 2010.

RESENDE, Márcia Helena Sierve. **O processo de municipalização do ensino no estado de Minas Gerais**. 2007. 244 f. Tese (Doutorado em Educação) — Faculdade de Ciências Humanas da

Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2007.

RIBEIRO, Maria Luiza Santos. **História da educação brasileira: a organização escolar**. 17. ed. Campinas: Autores Associados, 2001.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930–1973)**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.

ROMÃO, José Eustáquio. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992, 141 p.

SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930–1964**. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação não é privilégio**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 66, abr./jun. 1957.

TEIXEIRA, Anísio. **Educação no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976

32, a guerra civil. Direção: Eduardo Scorel. Brasil: Imovision, 2002. 1 filme (48 min), son., color.

Notas

1 Teixeira foi inspetor geral do ensino na Bahia, na década 1920; diretor-geral de instrução pública na cidade do Rio de Janeiro, nos anos de 1930; secretário da Educação e Saúde de Salvador, em meados do decênio de 1950; diretor do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), nas décadas de 1950 e 60; enfim, criador da Universidade de Brasília (UnB), no decênio de 1960. Foi afastado da administração pública e das instâncias decisórias por duas vezes: em 1935, pelo governo autoritário de Getúlio Vargas, e 1964, pelo governo militar.

Sobre as autoras:

Claudia Oliveira Cury Vilela: Doutoranda em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia. Possui graduação em Letras e mestrado em Educação pela Universidade Federal de Uberlândia. Membro do NEPHE (Núcleo de Estudos e Pesquisas em História e Historiografia da Educação).

Betânia de Oliveira Laterza Ribeiro: Doutora em Educação (USP) e Pós-Doutorado em Psiquiatria, Neurologia e Psicologia Médica (USP). Professora da Faculdade de Ciências Integradas do Pontal e do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação-UFU. Membro do NEPHE (Núcleo de Estudos e Pesquisas em História e Historiografia da Educação).

